

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC(T) Andréa Quintanilha Ferreira

O ASPECTO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA CONSTRUÇÃO DAS FRAGATAS CLASSE
TAMANDARÉ: UM ESTUDO DE CASO

Rio de Janeiro

2022

CC(T) Andréa Quintanilha Ferreira

O ASPECTO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA CONSTRUÇÃO DAS FRAGATAS CLASSE
TAMANDARÉ: UM ESTUDO DE CASO

Monografia apresentada à Escola de
Guerra Naval, como requisito parcial para a
conclusão do Curso Superior.

Orientador: CF (IM) Leonardo Freitas do Amaral

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2022

AGRADECIMENTOS

Ao meu marido Marcelo, sou eternamente grata por sempre se certificar que nossos filhos se sentiram sempre felizes, seguros e amados. Por lembrá-los que a mãe estava longe, mas meu coração estava com eles. Fortes Juntos.

Aos meus filhos, Catarina e Felipe, pelo amor e compreensão ao longo dessa jornada. Sem vocês eu nada seria. Vocês são a razão do meu viver e a fonte diária de minha inspiração.

Aos meus Pais, Arnaldo e Maria Inez, que são os meus exemplos de honra, lealdade, moral e ética, que foram as bases da minha criação. Vocês foram e são essenciais na minha educação, serão sempre meu exemplo e são a luz que ilumina a minha jornada.

Agradeço a minha família, especial aos meus irmãos Karen, Rafael e Patrícia, e minhas sobrinhas Laura e Chloe por assegurarem que minha ausência era infinitamente sentida em todos os jantares, reuniões de família e festinhas da escola que eu faltei, mas que vocês compreendiam o meu compromisso com a missão, com a Força Naval e com o meu País.

Toda minha gratidão ao CMG (RM1-FN) Wagner. Palavras serão insuficientes para demonstrar meu respeito e admiração.

Ao meu orientador CF (IM) Leonardo Freitas do Amaral, por ter passado seus ensinamentos e orientações.

Por fim, aos amigos Vanesa, Andréia, Roberta, Renata, Ivone, Luiza e Generoso, pela amizade e bons momentos compartilhados.

RESUMO

A presente monografia tem o objetivo principal de analisar os aspectos das Parcerias Público-Privadas e as condições de utilização na Marinha do Brasil. Como objetivos secundárias, procuram-se respostas adequadas para perguntas pertinentes como os óbices acerca dos princípios e características norteadoras das Parcerias Público-Privadas e as dificuldades acerca da gestão de risco na Parceria Público-Privada. O trabalho justifica-se por conta dos problemas enfrentados pela Marinha do Brasil em arrecadar fundos para projetos como o Plano Estratégico da Marinha 2040 que trata da construção das fragatas, sendo a Parceria Público-Privada uma solução viável e até mesmo necessária para o desenvolvimento do sistema de defesa marítimo. Enfim, conclui-se de acordo com a literatura que as Parcerias Público-Privadas podem vir a ser benéficas para o Brasil, ainda que possuam certos pontos negativos que estão explanados pelo presente trabalho.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada. Marinha do Brasil.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AJB	Águas Jurisdicionais Brasileiras
AMRJ	Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro
AP	Administração Pública
BID	Base Industrial de Defesa
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEFAN	Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes
CF	CEFAN
CM	Comandante da Marinha
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CPPI	Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República
COGESN	Coordenadora-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear
DAdM	Diretoria de Administração da Marinha
EMA	Estado-Maior da Armada
EMGEPON	Empresa Gerencial de Projetos Navais
EP	Ente Privado
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ODS	Órgão de Direção Setorial
OM	Organização Militar
FCT	Fragatas Classe Tamandaré
PFCT	Programa das Fragatas Classe Tamandaré
PIB	Produto Interno Bruto
PNR	Próprio Nacional Residencial
PNUD	Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento
PP	Proposta de Projeto
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PPP	Parceria Público-Privada
SEORI	Secretaria de Organização Institucional
SGM	Secretaria-Geral da Marinha
SG-MD	Secretário-Geral do Ministério da Defesa
SPE	Sociedade de Propósito Específico
TR	Termo de Referência

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 CONCEITOS SELECIONADOS SOBRE PARCEIRA PÚBLICO-PRIVADA (PPP).....	7
2.1 Noções básicas sobre Parcerias Público-Privadas (PPP).....	7
2.2 Características da Parceria Público-Privada (PPP).....	8
2.2.1 Concessão Patrocinada.....	9
2.2.2 Concessão Administrativa.....	11
2.2.3 A Sociedade de Propósito Específico (SPE).....	12
2.3 Os caminhos da regulamentação da Parceria Público-Privada da Marinha do Brasil (MB).....	13
2.3.1 Aspectos positivos e negativos de uma Parceria Público-Privada (PPP).....	15
3 A PARCEIRA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) NA MARINHA DO BRASIL (MB): UMA TRAJETÓRIA DE AJUSTES.....	16
3.1 O Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (ARMRJ) e a Parceria Público-Privada (PPP).....	17
3.2 O Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN) e a Parceria-Público Privada (PPP).....	18
3.3 A Coordenadora-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN) e a Parceria Público-Privada (PPP).....	19
4 O EMPREGO DO MODELO DE PARCEIRA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) NA CONSTRUÇÃO DAS FRAGATAS CLASSE TAMANDARÉ (FCT): ENTRE POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES.....	20
4.1 A indústria da construção naval no Brasil: retomada da construção naval e visão estratégica.....	24
4.2 Um olhar sobre o projeto.....	28
4.3 Considerações acerca da Gestão de Riscos.....	29
4.4 Possibilidades e limitações do emprego da Parceria Público-Privada (PPP) na construção das Fragatas Classe Tamandaré (FCT).....	31
5 CONCLUSÃO.....	33
ANEXO A.....	41

1 INTRODUÇÃO

O progresso técnico e a evolução de uma nação estão estreitamente vinculados aos recursos humanos. A Marinha do Brasil (MB) enfrenta o desafio de gestão de recursos financeiros e de qualificação de recursos humanos para o desenvolvimento de projetos de interesse. O conhecimento na concepção e execução de projetos navais pode fomentar a indústria nacional, gerar empregos e alavancar a pesquisa e desenvolvimento, inclusive alicerçando uma base industrial de defesa no país. A aquisição de capacidades tecnológicas inerentes aos projetos no campo da defesa, por intermédio de transferência de conhecimento, ou a partir de arranjos societários com empresas estrangeiras, pode se mostrar estratégico para consecução dos objetivos nacionais.

Como possibilidade de redução dos gastos governamentais, foi introduzida às leis brasileiras, em 2004, a Parceria Público-Privada (PPP), por intermédio da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), como um recurso encontrado pelo Estado com a perspectiva de expandir a atuação do setor privado e diminuir a ação estatal em atividades que não sejam inerentes e indissociáveis da Administração Pública (AP). Esse é o tema, visto de forma mais ampla, sobre o qual o objeto de estudo está firmado.

A PPP é um instrumento usado em alguns países, e a Alta Administração Naval brasileira resolveu adotá-lo, com reservas. Esse é o escopo do objeto de estudo desta pesquisa, a provável PPP a ser implementada por intermédio de um acordo entre a Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON) e as empresas *Thyssenkrupp Marine Systems*, *Embraer Defesa & Segurança* e *Atech*.

O objetivo da pesquisa foi o de apresentar um estudo acerca das possibilidades e limitações do emprego da PPP na construção das Fragatas Classe Tamandaré (FCT).

Para atingir o objetivo, a metodologia empregada pode ser detalhada como de um estudo de caso, adotou-se o método de abordagem dedutiva e os métodos de procedimento documental e bibliográfico. A pesquisa tem a pretensão de responder ao problema: Como o emprego da PPP vem a se constituir em uma solução aceitável para implementação do projeto de construção das FCT? A resposta a esse questionamento passa pela compreensão da PPP, por uma análise da legislação pertinente e por aspectos relacionados ao gerenciamento de risco na MB, assim como pelo levantamento de fontes

primárias e secundárias, sendo esses elementos úteis à identificação de possibilidades e limitações do emprego de PPP neste projeto, especificamente.

Para atingir tal objetivo, o trabalho está estruturado em cinco seções desenvolvidas da seguinte forma: a partir da seção 2, serão trabalhados alguns conceitos específicos sobre a PPP; na seção 3 será informado como ocorreu a implementação da PPP na MB bem como sua trajetória na instituição; na seção 4 será discutido o emprego da PPP no projeto de construção das FCT, e, na seção 5, o texto é encerrado com conclusões acerca das possibilidades e limitações do emprego do modelo de PPP no projeto de construção das FCT.

2 CONCEITOS SELECIONADOS SOBRE PARCEIRA PÚBLICO-PRIVADA (PPP)

Nesta seção são abordados os pressupostos teóricos que fundamentam as PPP, bem como a origem desse instituto no ordenamento jurídico brasileiro, sendo ressaltados os conceitos trazidos pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que estabelece as regras gerais para licitação e contratação de parceria público-privada na esfera da AP (BRASIL, 2004). Em seguida, é feita uma abordagem em que são pontuadas algumas das características e tipos dessa parceria. Por fim, apresenta-se a regulamentação da citada parceria na MB.

2.1 Noções básicas sobre Parcerias Público-Privadas (PPP)

Utilizada no Brasil desde o século XIX, o conceito atual de PPP ganhou novo impulso na atualidade e teve como pioneiro a Inglaterra, na década de 1990, pois a escassez de recursos públicos para projetos de elevado custo demandou a busca de colaboração com organizações privadas para o delineamento desses planejamentos e programas (BITTENCOURT, 2020).

Cabe mencionar que a escassez de recursos necessários para o progresso dos serviços, entregando-os efetivamente à comunidade, e o frequente surgimento de inovações processuais e tecnológicas, fazem com que os Estados desenvolvam mecanismos para reduzir práticas monopolistas, identificando relações mais estreitas com a esfera privada (BITTENCOURT, 2020).

Disseminado em vários países, o protótipo de PPP possui características diversas e adaptáveis ao sistema administrativo de cada Estado. No País, a referida parceria foi implementada por meio da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que conceitua no Artigo 2º, a PPP como “o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (BRASIL, 2004, p.1).

Dessa forma, o emprego de parcerias na esfera privada foi compreendido como de elevada importância para se alcançar o desenvolvimento econômico, interferindo, inclusive, no PIB nacional, considerando que oportuniza investimentos diversificados e orientados pela demanda nas áreas de segurança pública, habitação, saneamento básico, estradas ou infraestrutura viária e elétrica (BRASIL, 2003; DIPETRO, 2005).

O propósito que envolve a adoção do protótipo de PPP encontra-se em um espaço situado entre duas posições políticas, uma que admite que há atividades que devam ser executadas efetivamente pela AP, e outra, na qual se admite que há atividades que possam vir a ser executadas pela iniciativa privada; sendo ambas vistas sob a ótica do atendimento ao interesse público. Nesse sentido, se há modelos que tendem a preconizar um Estado prestador de uma boa parte das necessidades dos administrados, enquanto outros modelos conferem restrições às atividades intrínsecas e inalienáveis do Estado, reduzindo-as a um nível mínimo imprescindível, deixando a execução de todas as demais demandas para a esfera privada (MELLO, 2021).

Há argumentos robustos na defesa de ambas as posições, sendo que, particularmente, acredita-se que à política cabe definir o equilíbrio que atenda de forma mais eficiente o proveito público; que cumpra o princípio da moralidade; que respeite a legalidade estrita; que submeta ao administrado o controle sobre as decisões tomadas pelos gestores públicos, e materializadas nos atos administrativos, por intermédio da ampla publicidade; e permitindo ao cidadão o exercício da atividade política sobre seus representantes; para não privilegiar indivíduos ou setores que possam se constituir em falhas de mercado ou ilicitudes; nos ditames da Constituição Federal (CF). É nessa circunstância que está o modelo de PPP (MELLO, 2021).

A continuidade do trabalho leva, então, ao estudo sobre os aspectos das PPP.

2.2 Características da Parceria Público-Privada (PPP)

Conceituada como um acordo firmado entre a AP e o Ente Privado (EP), no qual a AP determina o objeto contratual e o EP realiza o empreendimento e assume a compromisso da execução, possui as características de delegações de emprego público e está exposta de forma taxativa na Lei nº 11.079/2004 que prevê a parceria para a concessão patrocinada e para a concessão administrativa. Ressalta-se que, neste instrumento, especificamente, o ente privado efetivamente realiza o empreendimento, assim como assume o compromisso pela execução, possuindo as características do modelo de transferência ao setor público, com isso determinam-se o objeto e as responsabilidades, dentre outros aspectos (BRASIL, 2004).

A Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), que define a PPP como contrato administrativo, de concessão, mas uma concessão especial:

[...] porque o particular presta o serviço em seu nome, mas não assume todo o risco do empreendimento, uma vez que o Poder Público contribui financeiramente para sua realização e manutenção. Vale ressaltar que o particular assume riscos, mas não assume todos os riscos, este aspecto será considerado quando se tratar dos riscos do empreendimento (MEIRELLES, 2016, p. 502).

Considerando o interesse privado e o público, chega-se ao conjunto de quatro possibilidades resultantes da combinação dos interesses em jogo. Duas dessas não se constituem em problemas para os abrangidos, sendo aquelas possibilidades que ocorrem quando há interesse tanto por parte da AP quanto do particular, e, também, quando não há interesse nem de um, nem de outro. O problema se estabelece quando há interesse de uma parte e não há de outra. Assim, quando há interesse da AP e não há interesse na esfera privada, o empreendimento deve ser tornado atrativo para o particular. Segundo o mesmo raciocínio aplicado, há a hipótese de empreendimento de interesse para o setor particular no qual não se perfaz o proveito público, sendo que, nestes casos, há que se considerar a vantagem e o ganho de uma moldura regulatória para se evitar falhas mercadológicas a ferir a utilidade pública, privilegiando-se o interesse privado (SUNDFELD, 2005).

2.2.1 Concessão Patrocinada

Pode ser definida como um acordo mediante o qual o Estado configura a alguém o fornecimento de um serviço público, seguido da execução feita por este em seu nome, sob

algumas condições estabelecidas previamente para o remunerado através da exploração dos serviços como ocorre em cobranças de tarifas em pedágios (BITTENCOURT, 2020).

É a concessão já existente no ordenamento pátrio que consta na Lei Geral de Concessões, Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (BRASIL, 1995), com a adição do Poder Público ter como garantia um adicional à tarifa que é cobrada aos usuários, estabelecendo sempre uma contrapartida pecuniária do parceiro público (BITTENCOURT, 2020; DI PIETRO, 2005).

Segundo Hely Lopes Meirelles (2016), a concessão patrocinada ocorre quando o serviço ou concessão de obras públicas inclui contrapartida do poder público, além da tarifa cobrada ao usuário. É oportuno salientar que há uma distinção essencial entre concessão patrocinada e tradicional. Na concessão tradicional, a tarifa obtida é a base de remuneração, podendo o concessionário ser remunerado com renda alternativa, desde que não se refira a pagamentos de natureza pecuniária, efetuados pela AP (BITTENCOURT, 2020).

Em contrapartida, nas concessões patrocinadas as tarifas são complementadas pelo Estado por meio da remuneração pecuniária, conforme previsto no Artigo 11 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (BRASIL, 1995), desde que não se refira a vencimentos de ordem pecuniária, efetuados pela Administração Pública (BITTENCOURT, 2020).

Já eram possíveis antes, uma vez que tarifas adicionais podiam ser pagas como receita adicional, conforme Artigo 11 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (BRASIL, 1995), que, ao atender as especificidades de cada serviço público, a autoridade licenciadora fornece, em prol do franqueado, no ato da licitação, a viabilidade de receitas alternativas, complementares, acessórias ou projetos correlatos, exclusivo ou não, para respaldar a razoabilidade das tarifas (SUNDFELD, 2005).

A obrigação fiscal pela assunção desses compromissos financeiros já era devida conforme previsto Artigo 167 da CF (BRASIL, 1988), vedados entre outros iniciar programas ou projetos que não estejam compreendidos na lei orçamentária anual; bem como incorrer em custos ou assumir encargos diretos que ultrapassem o orçamento. Na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2020a), também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que dita normas de finanças públicas norteadas para o compromisso na coordenação fiscal (SUNDFELD, 2005).

A lei da PPP (BRASIL, 1995) reafirma esses requisitos, pois em seu Artigo 10 estabelece que a contratação da PPP será antecedida de licitação na modalidade concorrência. Além disso, cria limites de gastos específicos com contratos de PPP, conforme os Artigos 22 e 28 da referida lei. O objetivo explícito é fortalecer a responsabilidade fiscal, pois, segundo inciso IV, do Artigo 4º dessa Lei, na contratação de parceria público-privada será observada responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias (SUNDFELD, 2005).

Pode-se dizer que a concessão patrocinada está prevista na concessão de serviços públicos comuns ou de obra pública. Está prevista na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (BRASIL, 1995), que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos antevistos no Art. 175 da Constituição Federal (CF). Nesse caso específico, o serviço é prestado diretamente ao público, com a cobrança de tarifas que são complementadas com capital público. Pode-se usar uma fórmula simples para melhor entendimento, PPP patrocinada são as tarifas somadas as receitas complementadas pela gestão pública.

2.2.2 Concessão Administrativa

Tal como definido no Parágrafo 2º, da Lei nº 11079/2004, é uma espécie de contrato que, na forma de PPP, refere-se a um pacto de prestação de serviços em que a AP seja cliente direta ou não, ainda que estiver envolvida a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Além disso, nas concessões administrativas, o poder público é responsável pelo desembolso de toda a remuneração, mas desde que se inicie após a execução total ou parcial da prestação do serviço (BITTENCOURT, 2020; DI PIETRO, 2005).

De maneira nenhuma pode ser confundido com o direito de uso do bem público, conhecido como direito administrativo de uso para distingui-lo do direito de uso real. É um contrato de prestação de serviços de que a Administração é usuária direta ou indiretamente da lei. Por isso, a remuneração é integralmente efetuada pela Administração. Parece destinado a permitir que o setor particular se envolva em serviços pouco atraentes, como a construção e gestão de prisões, hospitais, escolas e outros (MEIRELLES, 2016).

Já na concessão administrativa, pode-se dizer ser aquela que há a contraprestação do serviço público à população por meio de uma iniciativa privada. As arrecadações são totalmente do setor público. Aqui também, pode-se usar uma fórmula

simples para melhor entendimento, ou seja, PPP administrativa é a soma de toda a gestão pública.

2.2.3 A Sociedade de Propósito Específico (SPE)

A Sociedade de Propósito Específico (SPE) também é abrangida pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), em seu Artigo 9º, tem como característica ser uma sociedade com aparência de consórcio em que são reunidas algumas empresas com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), individual, e quando se juntam formam uma nova empresa, com um novo CNPJ.

Conforme o Artigo 9º da lei supramencionada, a SPE deve ser constituída anteriormente à celebração do contrato e é responsável por realizar a gerência do objeto da parceria. Além disso, a Administração Pública é responsável por permitir a transferência do controle da SPE (BITTENCOURT, 2020).

A exceção ao inciso I da regra anterior é o caso previsto no parágrafo 2º, do Artigo 5º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), em que se trate de transferir o controle das ações da SPE para os financiadores. Nesse caso, quando eles assumem o controle da empresa, não são obrigados a demonstrar capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica/fiscal para a gestão do serviço. Tal prerrogativa, não parece ser razoável, pois se, nos termos do dispositivo, se faz necessário para a aceitação do serviço, não há como supor que possa ocorrer uma transferência para quem não demonstrar essa capacidade (DI PIETRO, 2005).

A SPE possui características como a competência de adotar a forma de companhia aberta onde os valores imobiliários são aceitos para negociação no mercado; cumprir as normas de governança corporativa e aplicar as demonstrações contábeis e financeiras (BITTENCOURT, 2020). Ainda segundo o mesmo autor, vale ressaltar ainda três qualidades que formam o fundamento de uma SPE, quais sejam, não possuir interesses próprios, não cumprir um objetivo social próprio e não se destina a desenvolver uma vida social (BITTENCOURT, 2020).

O meio jurídico imobiliário é uma das esferas onde a SPE é mais utilizada, “tomando força no ordenamento pátrio na esteira da falência da Construtora Enco1¹” As SPE

¹ Chegou a ser a maior construtora brasileira, entrando em processo de decadência em meados de 1990 após ter problemas administrativos ocasionados por má gestão da Diretoria, sendo, portanto, condenada em CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito (TOPAL ADVOCACIA, 2017).

possuem uma grande vantagem para o investidor, pois ele terá como devedor uma “sociedade com atividade bem delineada e cujo controle poderá adquirir para reestruturação financeira” (BITTENCOURT, 2020, p. 136).

No caso específico sobre a aquisição das FCT, foi organizado o consórcio Águas Azuis², que possui natureza jurídica de sociedade empresária limitada. Corresponde a junção das seguintes empresas, ATECH Negócios em Tecnologias S.A, EMBRAER S.A e *THYSSENKRUPP Marine Systems GmbH (TKMS)*; e futuramente haverá a subcontratação das empresas Atlas Elektronik, Estaleiro Aliança S.A. e *L3 MAPPS*, empresa responsável por soluções em controles e em simulações nas áreas de energia, naval e espacial. Uma vez cumprida a finalidade de tal sociedade a entidade é desfeita.

A seguir, apresentam-se os caminhos da regulamentação da PPP na MB bem como aspectos positivos e negativos.

2.3 Os caminhos da regulamentação da Parceira Público-Privada da Marinha do Brasil (MB)

Depois das dificuldades em utilizar a citada parceria em anos anteriores e tentando incentivar a publicação de contratos com essas características, a MB regulamentou esse procedimento por meio de um documento interno, denominado de Circular nº 17 de 2021, da Secretaria-Geral da Marinha (SGM) (BRASIL, 2021), com o propósito de difundir os mecanismos da PPP, além de propagar os procedimentos a metodologia necessária para sua efetivação na MB.

O trâmite, para a solicitação da PPP, inicia-se quando uma Organização Militar (OM) identifica uma oportunidade para realizar um projeto por ela idealizado. A OM interessada apresenta uma Proposta de Projeto (PP) que será objeto da PPP, à Diretoria de Administração da Marinha (DAAdM), por meio de seu respectivo Órgão de Direção Setorial (ODS), a quem cabe ratificar sua aprovação.

Em paralelo, a SGM verificará junto ao Ministério da Defesa (MD) e à Secretaria do Programa de Parceiros de Investimento (PPI) se existe exequibilidade econômico-financeira, jurídica, técnica e, quando for o caso, ambiental do empreendimento, na aplicação da PPP, resultando em despacho a ser emitido pela SGM (PEREIRA, 2020).

² De acordo com o Artigo 981, do Código Civil de 2002, ocorre quando celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados (BRASIL, 2002).

Com a resolução favorável do SGM acerca da viabilidade na aplicação da PPP, cabe à DAdM a realização da análise da Proposta e, caso seja aprovada, a encaminha ao Estado-Maior da Armada (EMA) para aprovação e aceite pelo Comandante da Marinha (CM). Assim, a PP pode ser transmitida, via SGM, ao Secretário-Geral do MD (SG-MD) para inclusão no PPI (PEREIRA, 2020).

Após, recebida pelo SG-MD, competirá a Secretaria de Organização Institucional (SEORI), fazer uma análise a ser deliberada com o MD, o que permitirá que a proposta seja remetida ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI). Uma vez aprovada pelo Conselho, será incluída no PPI. Uma vez publicado, o CPPI autorizará, por resolução, a publicação do Edital. Encontra-se no Anexo A, o fluxograma permitindo visualizar o processo acima mencionado (PEREIRA, 2020).

Ainda segundo a Circular nº 17 de 2021, da SGM (BRASIL, 2021), quando a Proposta for enquadrada no PPI, caberá a OM que propõe montar um Comitê Gestor da PPP, que será formada por pessoas capacitadas, preferencialmente nas áreas de Direito, Engenharia Civil e Economia, para que a gestão da Parceira seja satisfatória (PEREIRA, 2020).

Cabe destacar que foram estabelecidos como instrumentos de estudo a abertura do chamamento público, que corresponde a um procedimento feito pela administração para executar atividades ou projetos que tenham interesse público; o uso da estrutura organizacional interna do ente público; o uso de convênio e/ou acordo de cooperação técnica³ com entidades fomentadoras de projetos de PPP, como exemplo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); a realização de contratação de serviço técnico especializado no qual se pode citar o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e finalmente o recebimento e o acolhimento de propostas/projetos em que são vetados qualquer tipo de indenização (BRASIL, 2021).

Uma vez autorizada a publicação do edital e realizadas as pesquisas, a OM terá a incumbência de proceder ao certame licitatório e implementar a PPP, assessorada pelo DAdM e apoiada pelo PPI (PEREIRA, 2020).

³ É o recurso jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes entes e entidades privadas sem fins lucrativos, de partido na relevância mútua, cooperação técnica, visando à aplicação de programas de trabalho, projeto/ atividade ou fato de interesse recíproco, da qual não decorra ônus de repasse de recursos entre os partícipes (UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO, [2022?].)

Durante a implantação, a OM responsável pelo projeto precisará realizar o acompanhamento semestral do projeto, apresentando Relatórios Circunstanciados à DAdM, via ODS, com reprodução para a SGM (BRASIL, 2020).

Portanto, pode-se observar que o procedimento de implantação percorre um caminho longo e demorado, no entanto necessário, com o propósito de alcançar segurança jurídica e financeira para sua implementação. Durante as etapas, busca-se a redução de erros inerentes a qualquer parceria que se estabeleça entre entes da gestão pública e privada.

2.3.1 Aspectos positivos e negativos de uma Parceria Público-Privada (PPP)

Acerca dos aspectos positivos da implementação das PPP pode-se dizer que são uma alternativa econômica por conseguirem financiar projetos com recursos privados, permitindo que o governo invista mais em infraestrutura sem incorrer em aumento do endividamento (PEREIRA, 2020).

Por outro lado, quanto aos aspectos negativos da implementação, não se trata especificamente da citada parceria de forma geral, mas da cooperação com a AP, pois quando a Administração carece de recursos, argumenta-se sua impotência de realizar grandes obras e projetos que possam ser benéficos para o país. Assim, no caso de falta de recursos, surgem posições desfavoráveis à privatização da AP, o que também poderia representar um ataque à propriedade pública e à soberania do Estado, representando os anseios do povo brasileiro (DI PIETRO, 2005; BITTENCOURT, 2020).

Em que pese os aspectos a depor contra as parcerias, as experiências ao nível internacional demonstram o oposto, pois em outras nações há histórico de projetos bem-sucedidos. Tal sucesso só pode ser atribuído à resolução de erros observados durante a execução dos projetos. Dessa forma, as parcerias brasileiras nasceram com a vantagem de poder implementar um protótipo de contrato, usando-o como bússola para os erros e acertos observados na experiência internacional (FARIA, 2008).

Outro aspecto positivo é a hipótese de que a PPP possa propiciar a execução de projetos governamentais, pois é possível atrair vultosos investimentos privados. Sem eles, os projetos não conseguiriam ser colocados em execução. Por parte dos órgãos gestores da União, não é necessário desembolsar o valor total de um projeto, nem alocar recursos para financiar a operação e conservação do projeto de uma única vez. Os gastos públicos são alocados durante o tempo por meio de contratos da PPP (PEREIRA, 2020).

Apesar das grandes contribuições do instituto das parcerias no avanço da infraestrutura, ainda apresenta problemas, com o descompromisso de um dirigente em respeitar os contratos e acordos assinados sob o mandato de seu antecessor, levando a uma política de risco, como descrito por Cavalcante (2011) em seu artigo sobre PPP. Podem ainda ocorrer descumprimentos de obrigações legais do Estado, utilizando os gastos das parcerias como pretexto (PEREIRA, 2020). No entanto, esse aspecto pode ser facilmente mitigado, com mecanismos de fiscalização e controles internos e externos.

Cabe ressaltar que o uso adequado de recursos, visando ao princípio da eficiência, permite ao setor público compartilhar a aptidão de inovação do setor particular, e esperar apoio de financiamento. Ressalta-se que a formulação dos projetos, construção, operação, manutenção e, finalmente, a transferência de ativos para o governo tem como um de seus objetivos viabilizar a responsabilidade compartilhada, pois o contrato estabelece o que pertence a cada parceiro (FARIAS, 2008).

Com isso tem-se o prolongamento da vida útil do bem, pois o parceiro privado será incentivado a melhorar a qualidade da infraestrutura, visto que ele é o responsável pelo serviço. Não será interessante realizar operações de baixo custo que façam com que os bens sofram perdas patrimoniais relevantes, como costuma acontecer nas concessões comuns. Do exposto, fica claro que há o compartilhamento dos riscos do projeto entre os parceiros e que o setor privado contribua com sua experiência em gestão de patrimônio, aplicando essa experiência na implementação de PPP (FARIAS, 2008).

Apesar das PPP possuírem, mais vantagens do que desvantagens, notam-se que ainda é pouco utilizada no País. A falta de compromisso dos entes públicos prejudica sua implementação. Deve ocorrer, de preferência, a partilha de possíveis erros para que as parcerias obtenham êxito. Assim, com o referencial apresentado, a seguir descreve-se a trajetória da PPP na MB.

3 A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) NA MARINHA DO BRASIL (MB): UMA TRAJETÓRIA DE AJUSTES

A regulamentação do emprego na esfera federal se dá por meio da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004). Porém, já próximo aos seis anos de promulgação da citada lei, o MD, com o Ofício, nº 14.355/SEORI-MD, de 24 de novembro de 2010,

requereu à MB os planos de estudo, e inclusive os já finalizados, e que teriam condições de serem atendidos com uma PPP (MEDEIROS, 2020).

Foram apresentados pela Marinha os projetos da modernização operacional e gerencial dos equipamentos do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ); da implantação de infraestrutura, operação e de manutenção do complexo esportivo do Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN); e, ainda, o Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (SILVA; CARLOS, 2014).

Contudo, em 2011, em função de tratativas a esfera do MD, contando, inclusive, com a atuação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que esses projetos receberam priorização, dentre outros, para serem implementados segundo um arranjo de PPP.

Assim, nota-se que depois de sete anos da aprovação da norma, na MB, considerando o que vinha sendo feito no campo da AP, decidiu-se pela aplicação da metodologia em projetos considerados convenientes e oportunos. Pode-se dizer que, o começo do planejamento da PPP foi marcado pelas propostas com características de atividade-meio. Mesmo tendo previsto os resultados do planejamento, ainda hoje, não temos projeto no protótipo de PPP (MEDEIROS, 2020).

Os projetos apresentados não foram concluídos conforme será apresentado nas próximas seções.

3.1 O Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) e a Parceria Público-Privada (PPP)

Sobre o projeto no modelo de PPP a ser implementado no AMRJ, constata-se que as repetidas restrições orçamentárias contribuíram para o desgaste e redução da vida útil da infraestrutura industrial, exigindo manutenção e reparos dispendiosos nas suas manutenções corretivas. A operacionalidade do projeto no AMRJ foi gradativamente comprometida, impactando a manutenção de meios navais, e resultando na desagregação de equipes especializadas (SILVA; CARLOS, 2014).

Diante desse cenário e considerando que o AMRJ é responsável por contribuir significativamente com a viabilidade da MB, a Direção-Geral de Material da Marinha (DGMM) cogitou a elaboração de um projeto de PPP que contribuísse para o resgate das instalações, e para a modernização, operação e gerenciamento do AMRJ.

O propósito do projeto teria sido a implantação, condução e gestão de instalações e processos para a construção, manutenção e reparação dos meios navais de superfície da MB. Nesse sentido, por se tratar de um projeto muito complexo e de grande envergadura, envolvendo aspectos estratégicos muito relevantes, seu Termo de Referência (TR), documento específico do serviço contratado com todas as características técnicas que o constituem, foi elaborado por um Grupo de Trabalho Intersetorial composto por representantes da Marinha (SILVA; CARLOS, 2014).

No entanto, no final do ano de 2014, a Administração Naval deliberou não dar seguimento ao mencionado projeto, uma vez que sua implementação reduziria significativamente o nível de fiscalização que a MB disporia sobre todo o processo de manutenção de seus meios, criando uma dependência, indesejável e imprudente sobre a atuação e comprometimento do campo privado nas principais operações do estaleiro naval, em especial a manutenção dos meios flutuantes que integram o poder naval e a construção naval militar do Brasil (BRASIL, 2014).

3.2 O Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN) e a Parceria-Público Privada (PPP)

O Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN), tem por finalidade apoiar as OM na área da educação física e, mediante disponibilidade das suas instalações, apoiar outras organizações governamentais (e inclusive não governamentais) na implementação de atividades de educação física e desportivas, bem como na implementação de projetos sociais relacionados com o desporto, como o Programa Forças no Esporte (SILVA; CARLOS, 2014).

Enquanto algumas instalações foram reformadas para os Jogos Mundiais Militares de 2011, outras precisavam ser reparadas, e ampliadas. Assim, em fevereiro de 2011, a SGM submeteu ao Ministério Público (MP), por meio do MD, o projeto de expansão do CEFAN. Dada as atividades desenvolvidas pelo Banco Interamericano de Defesa (BID), a fase de estudos de viabilidade deste projeto seria financiada com recursos de Cooperação Técnica não Reembolsável (SILVA; CARLOS, 2014).

Com a análise desses estudos, houve questionamento acerca das instalações desportivas que apresentavam uma taxa de ocupação média superior a 50% de sua capacidade, instalações relevantes e de interesse para utilização, e que, no entanto, havia,

também, algumas instituições que se mostraram impossibilitadas para custeio pelo uso (MEDEIROS, 2020).

Nos estudos realizados, comprovou-se que a contraprestação viria a se constituir em compromissos futuros para a MB, o que significaria o comprometimento de uma parcela expressiva do orçamento. Apurou-se, também, a existência de alguns compromissos já reconhecidos pela MB, constantes na Estratégia Nacional de Defesa (END), executados com orçamentos limitados (BARROSO, 2015).

Portanto, o Comando Naval deliberou pela supressão do processo, materializado com o Ofício nº 85 da SGM, de 02 de fevereiro de 2014, pelo qual se decidiu não prosseguir, pois estudos de avaliação econômico-financeira indicaram que o comprometimento de recursos do MB aumentaria significativamente caso ocorresse à sua execução (MEDEIROS, 2020).

3.3 A Coordenadora-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN) e a Parceria Público-Privada (PPP)

Estava prevista as edificações residenciais e comerciais que seriam usados como Próprio Nacional Residencial (PNR) com o propósito de beneficiar aos que fossem cedidos às OM do Complexo Naval de Itaguaí (CNI). O projeto considerava a construção e a conservação de 392 novos apartamentos, com uma área de construção de 100 m² cada um. Além dessas obras, a empreiteira também deveria realizar manutenção em outras 396 unidades já existentes, no Rio de Janeiro. O âmbito do projeto incluía, para além destas, outras responsabilidades e especificações que estavam estipuladas no TR (MEDEIROS, 2020).

Portanto, pode-se observar que a Administração Naval visou atender, por intermédio deste modelo de parceria, necessidades no sentido de atender a atividades primordiais de infraestrutura industrial como no caso do AMRJ; ou, para proporcionar melhorias em instalações como no caso do CEFAN; ou, ainda, para a edificação de novos PNR no Complexo de Itaguaí, como no caso COGESN. Nos três casos citados, não se logrou êxito. Contudo, a experiência adquirida viria a ser de utilidade para a MB.

Considerando o apresentado no subitem 2.3, observa-se que há, ainda, um caminho longo a ser seguido para ocorrer a concretização da citada parceria na MB. Mostra-se necessária a conscientização de que o processo precisa estar bem definido na visão da OM solicitante, para que, dessa forma, seja possível mitigar os erros que porventura possam

ocorrer no caminho. Além disso, é impositivo que se obedeça aos requisitos básicos que constam na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004).

A seguir, apresenta-se o emprego do modelo de PPP na construção das Fragatas Classe Tamandaré considerando, principalmente, as possibilidades e as limitações.

4 O EMPREGO DO MODELO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) NA CONSTRUÇÃO DAS FRAGATAS CLASSE TAMANDARÉ (FCT): ENTRE POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES

Ao se estudar a Estratégia Nacional de Defesa (END), percebe-se o interesse da MB na constituição de um poder naval moderno e equilibrado, que leve na devida conta não apenas as dimensões das áreas marítimas adjacentes ao território brasileiro, mas também o chamado entorno estratégico brasileiro; sem desconsiderar os compromissos internacionais assumidos pelo Estado (SANTANA, 2021).

O Atlântico Sul é o espaço marítimo que o país compartilha com as nações coirmãs. O EMA, por intermédio de instrumento de disseminação oficial interno, de 26 de março de 2021, divulgou as chamadas “Dimensões de interesse para a comunicação estratégica da MB”, no contexto do esforço conduzido no sentido de uma comunicação estratégica eficiente, e com o propósito de padronizar informações, além de conceder ampla compreensão do porte dos desafios que o Brasil possui no que diz respeito ao mar, incluindo aí a chamada “Amazônia Azul”. O que se tem é um Mar Territorial de 157.975,47 Km²; uma Zona Contígua de 325.328,34 Km²; e uma faixa de mar considerada Zona Econômica Exclusiva que se espalha por 3.575.195,81 Km².

Junto aos Organismos Internacionais próprios, o Brasil pleiteou a extensão de áreas, após esforço de levantamentos hidro oceanográficos dos fundos oceânicos, tendo sido já reconhecidos 2.094.656,59 Km² de Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas. Refere-se a uma área de mar total de 5.669.852,41 Km²; sendo este o espaço marítimo sobre o qual devem ser cumpridas as tarefas do Poder Naval brasileiro. Há a definição de um “entorno estratégico”, nos termos do Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040), de 55 milhões de Km² de mar; além de uma área de responsabilidade SAR⁴ marítima de 14.162.546,17 Km². Sendo este um desafio reconhecido internacionalmente que se reveste

⁴ O Brasil se obriga, por intermédio de instrumentos internacionais, a contribuir com a salvaguarda da vida humana no mar, e a colaborar com missões de busca e resgate (Search and Rescue – SAR) (BRASIL, [2022?]).

em expectativa para todos os países, particularmente aqueles limítrofes ao Atlântico Sul, seja dos continentes americano ou africano (R-262203Z/MAR/2021).

Em face do exposto, torna-se imperioso ao país a organização de uma Força Naval condizente com as tarefas de responsabilidade, e que se apresente com capacidades para o cumprimento dessas tarefas em uma moldura temporal de longo tempo. O Poder Naval inclui essencialmente uma Marinha composta por meios navais e de fuzileiros navais. Pode-se dizer que o envelhecimento dos recursos navais leva à obsolescência do sistema. Esse processo pressupõe uma logística complexa, com dispêndio de recursos na manutenção e reaparelhamento, o que pode impactar, a médio e longo prazos, na eficácia operacional. (SANTANA, 2021).

Cabe aqui uma consideração técnica, pois os navios de guerra denominados como “fragatas” são assim designados de formas diferentes por determinada marinha de guerra. A classificação pode considerar o porte e as funções, sendo, contudo, uma concepção própria do país. Na Segunda Guerra Mundial as fragatas cumpriam missões de escolta, buscando contribuir com a proteção de comboios diante de ameaças aéreas ou submarinas. No contexto atual, as fragatas são projetadas para proteger o transporte marítimo de cargas, forças navais, dentre outras. Como se trata de uma classificação, existem navios classificados como contratorpedeiros, corvetas ou mesmo cruzadores por outras marinhas que podem ser classificados como fragatas por outras tantas (ARAUJO FILHO, 2021).

As fragatas “Classe Tamandaré” serão incorporadas após uma trajetória recente de emprego das fragatas “Classe Niterói” e das fragatas “Classe Greenhalgh” (como as *Type 22* que serviram na *Royal Navy*). As fragatas “Classe Tamandaré” estão projetadas para um deslocamento de 3.380 toneladas, terão um comprimento de 107 m, uma boca de 16 metros, e uma autonomia de aproximadamente 5.000 milhas náuticas, quando operando em velocidade de cruzeiro, podendo atingir a 25,5 nós, sendo prevista uma tripulação de 130 militares. O desenvolvimento dessa capacidade de projeto e construção oportunizam a qualificação de profissionais e a transferência de tecnologia para o País, além de se constituir em base para os futuros projetos, com maior participação de tecnologia autóctone, proporcionando escala para a construção naval na evolução de uma indústria dual (BRASIL, 2021).

Uma empresa estrangeira participante é a *Thyssenkrupp Marine Systems*. Refere-se de uma empresa alemã com quase 180 anos, especializada em sistemas para submarinos,

navios de superfície e equipamentos eletrônicos marítimos, opera na União Europeia no setor de construção naval. Integrada a essa empresa está a *Atlas Elektronik*, com experiência na área de sistemas, sensores e acústica submarina. A empresa equipa cerca de 70% dos submarinos da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Trata-se de um portfólio significativo.

Vale ressaltar que a incorporação das Fragatas Classe Tamandaré terá como consequências o fortalecimento, com relação ao emprego do Poder Naval, da salvaguarda dos interesses nacionais nas áreas marítimas de responsabilidade do País, tornando-o a Poder Naval com capacidade dissuasória, integrando capacidades, agregando características de contemporaneidade, prontificação e autonomia tecnológica (BRASIL, 2019). O desenvolvimento e aperfeiçoamento de práticas de governança, por intermédio das quais os atores envolvidos interagem e conseguem desenvolver o melhor de suas potencialidades, podem atingir sinergicamente resultados expressivos. Em um ambiente geopolítico complexo, o Brasil busca uma participação ainda maior no cenário internacional, com o propósito de se tornar um protagonista com maior representatividade (BRASIL, 2019) e, como uma consequência esperada, o desenvolvimento de uma indústria de construção naval brasileira com conhecimento em navios de guerra, corroborando o preconizado nos PEM 2040, que aponta para um vetor subsidiário, mas não menos importante que é o desenvolvimento de uma Base Industrial de Defesa (BID) com expectativa de perenidade e crescimento (BRASIL, 2019) (REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA, 2020).

Ainda que as consequências esperadas não venham a se concretizar, refere-se a um ambiente promissor em tempos de dificuldades orçamentárias e de prioridades incontestáveis no contexto de um país com desigualdades sociais significativas e muitas políticas públicas a demandar priorização por parte da AP, o que por si só já confere às soluções criativas para se cooptar a atenção dos gestores públicos para o problema da defesa nacional exigindo uma ressignificação e a devida consideração. Nessas circunstâncias, a PPP do projeto de construção das FCT se apresenta como um movimento em paralelo, mas no mesmo sentido e direção gerais. Não se está aqui a defender o protótipo da PPP das FCT como panaceia a tratar os males de uma AP carente de recursos, ou como a solução para o reaparelhamento da Marinha, mas como um modelo que pode trazer bons resultados, de forma criativa e com desdobramentos positivos para setores da economia (ARAUJO FILHO, 2021).

Nessa iniciativa, abre-se a oportunidade, também, para *Offset*. O que se compreende como *Offset* é uma expressão de reciprocidade, ou de contrapartidas, onde uma das partes contratantes que se obriga a prestação onerosa de bens em serviços, espera da outra parte, também, uma prestação dispendiosa de bens e serviços, ou seja, são contratos cuja contrapartida é um outro contrato, ambos onerosos. Nesse sentido, a contrapartida se materializa por ser um objeto que estabiliza uma relação contratual bilateral. O *Offset* pode ser compreendido como um arranjo comercial de compensação para prestações de bens e serviços cujo risco do negócio é alto devido à sensibilidade do objeto contratual. Pode envolver transferência de tecnologia, investimentos, participações e outros. O mercado pratica o *Offset* direto por compensação imediata; ou indireto, por compensação por intermédio de outros contratos, sendo também utilizado nas transferências de tecnologia no campo da defesa (REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA, 2020).

A Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON) e a Sociedade de Propósito Específico (SPE) Águas Azuis (regida pelas empresas *Thyssenkrupp Marine Systems*, *Embraer Defesa e Segurança* e *Atech*) assinaram contrato para construção dos navios da Classe Tamandaré, em cerimônia presidida pelo Ministro da Defesa. Foi assinado o contrato principal para aquisição, por construção nacional, de quatro Fragatas, bem como contrato coligado referente ao Acordo de Compensação. Este último tem como objetivos, as transferências de conhecimentos e tecnologias, que trata de Sistemas de Gerenciamento de Combate e ao Sistema Integrado de Gerenciamento da Plataforma, além de cursos de operação e manutenção das futuras Fragatas (BRASIL, 2021).

Nesse empreendimento, pela primeira vez, haverá na Marinha uma estrutura de gerenciamento do ciclo de vida dos navios, incluindo um contrato de Apoio ao Serviço (manutenção pós-venda). Essa iniciativa poderá otimizar uma maior prontidão operacional dos futuros navios ao longo da vida útil, além de contribuir para um aumento da continuidade dos negócios da Base da Indústria de Defesa (BID) (BRASIL, 2021) (REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA, 2020).

Um empreendimento com tecnologia sensível⁵ com percentual de nacionalização significativo, e com a probabilidade de transferência de conhecimento é altamente atraente.

⁵ Tecnologias sensíveis são aquelas que podem ser aplicadas tanto “para o bem” quanto “para o mal”, das quais citam-se como exemplos a aeroespacial, a nuclear, a química, a biológica e a de defesa. Ressalta-se, ainda neste contexto, que os países desenvolvidos não transferem conhecimento sobre tecnologias sensíveis, o que faz aumentar o hiato entre as nações tecnológicas e não-tecnológicas.

Ainda que não represente um aspecto economicamente relevante, em alguns casos poderia se mostrar politicamente interessante, pois o desenvolvimento tecnológico é aspecto inerente à defesa. Não se pode ter a expectativa de ser um Estado considerado no cenário internacional sem o desenvolvimento de tecnologia própria. Esquadras não se improvisam como dizia Ruy Barbosa, e tampouco se pode ter a expectativa de construção de um Poder Naval por intermédio somente de aquisições no exterior, como o episódio da Revolta da Armada. É na promoção do desenvolvimento tecnológico, mais do que na estruturação de um Poder Naval de pronto emprego mais robusto que reside a maior importância do uso da citada parceria no PFCT (SILVEIRA JÚNIOR, 2019).

Em seguida, apresentam-se a indústria de construção naval, retomada da construção naval bem como a visão estratégica naval.

4.1 A indústria da construção naval no Brasil: retomada da construção naval e visão estratégica

Com o delineamento da trajetória histórica da indústria de construção naval no Brasil constata-se que, com o começo dos trabalhos executados no AMRJ, a realidade da atividade era inconstante, assim como a concretização de projetos nacionais se mostravam incipiente. Entre 1936 e 1946, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial houve o impulsionamento da fabricação de muitos navios, o que conferiu um novo rumo ao setor da construção naval (VOGT, 2018).

O AMRJ pode ser compreendido como um contraponto, pois a dificuldade de desenvolvimento interno não pode prescindir de pesquisa e qualificação de pessoal, além de investimentos de longo prazo que, em alguns casos, estão vinculados a políticas governamentais, o que pode estar sujeito às oscilações em função da alternância de poder própria do republicanismo. Projetos navais são longos, os ciclos de construção, operação e baixa de um navio duram muitas décadas. Os submarinos da classe Tupi foram construídos pela empresa *Howaldtswerke Deutsche Werft* (HDW), em Kiel, na Alemanha, com a coparticipação daquela OM. Tomando por base o projeto dos submarinos U-209-1400, o primeiro submarino foi construído em Kiel, acompanhado por brasileiros. Passou por obras e recebeu equipamentos para se tornar apto para a execução do projeto, tendo o casco do submarino construído no AMRJ foi feito na Nuclebrás Equipamentos Pesados (NUCLEP) e levado ao Arsenal. O primeiro submarino, Tupi S-30, foi feito na Alemanha, e, no País, três

submarinos da Classe Tupi (Tamoio, S-31; Timbira, S-32; e, Tapajó, S-33) e um submarino da Classe Tikuna (Tikuna, S-34) (VOGT, 2018).

Entre 1946 e 1976, o AMRJ projetou e construiu três navios hidrográficos Classe *Argus*, dois navios patrulha fluviais Classe Raposo Tavares e três navios patrulha Classe Amapá. O AMRJ também foi responsável pela construção de seis navios patrulha da Classe Piratini, com aparelhagem de tecnologia americana. No início da década de 70, ocorreu um novo crescimento com a aquisição das Fragatas Classe Niterói. Além disso, foram construídos quatro novos navios na Inglaterra, havendo por parte desse país o fornecimento do projeto, dos sistemas, dos equipamentos e materiais para a fabricação de mais dois navios, a Fragata Independência e a Fragata União, no AMRJ. Os eventos ocorreram entre 1972 a 1980 (VOGT, 2018).

Nesse ponto, o projeto de construção das FCT pode-se valer da experiência que a Marinha já dispõe da construção das Fragatas Classe Niterói, isso caso a gestão do conhecimento tenha sido realizada com algum cuidado, pois os projetos estão muito distantes no tempo, sendo realidades muito diferentes. Apesar da capacitação dos técnicos do AMRJ, os profissionais que se qualificaram na década de 70 e 80, encontram-se, provavelmente, na inatividade.

Destaca-se ainda, que o Navio-Escola Brasil foi projetado pela Diretoria de Engenharia Naval (DEN), entre os anos de 1974 a 1983, sendo o AMRJ responsável pelo projeto de detalhamento e construção. Dentro do mesmo contexto cronológico, as Corvetas Inhaúma foram os primeiros navios de guerra construídos e concebidos no País. O planejamento inicial era a construção de doze Corvetas, mas as contenções orçamentárias as reduziram a quatro (VOGT, 2018).

Enquadrado dentro desse enfoque, é o AMRJ uma instituição peculiar na esfera da Marinha. É uma organização militar, órgão responsável pela fabricação e manutenção de meios, que possui uma considerável experiência na produção e montagem de submarinos, navios hidrográficos, navios patrulha e embarcações da classe de fragatas e corvetas. É, portanto, uma unidade militar cujos valores e tradições ultrapassam seus muros. Embora esta experiência tenha ocorrido até a década de 80, faz-se necessário a retomada da capacitação de recursos humanos para que a reintegração dos trabalhos se torne uma questão viável (VOGT, 2018).

A Corveta Barroso é o único navio da sua Classe, tendo seu projeto e sua construção, compartilhados entre a DEN e o AMRJ. Devido à notória crise econômica do País, o projeto e a execução se deram entre 1994 a 2009. Ressalta-se que desde 1990, foi registrada a fabricação de aproximadamente 45 navios de guerra fabricados no Brasil, dos quais aproximadamente 27 foram projetados no AMRJ e na DEN. Cabe ressaltar, a relevância da obtenção do conhecimento nos trabalhos intelectuais e do desenvolvimento científico e tecnológico, já que os detentores do conhecimento são empresas de países desenvolvidos, evitando assim a compra de navios estrangeiros, no seu fim de vida, pelas nações em desenvolvimento (VOGT, 2018).

Nesse mesmo contexto, salienta-se que a aquisição de uma nova Classe de navios de guerra não é um evento desconectado de todo resto. Todo novo recurso projetado, construído e instalado deve fazer parte de uma construção gradual e lógica do Poder Naval do país. O conhecimento e experiência adquiridos no projeto, na construção, na manutenção e utilização de cada Classe de navios é uma base necessária para a contínua expansão da construção e desenvolvimento das forças navais (VOGT, 2018).

Verifica-se que o AMRJ no desempenho de suas funções tem ainda como uma função não declarada a de transmitir conhecimentos (ensino) e de gerar novos conhecimentos (pesquisa). Entretanto, da mesma forma que outras instituições, o AMRJ sofre com óbices tanto de natureza física, devido a não ter um espaço adequado para as atividades que desempenha, mormente para a fabricação de embarcações de cunho militar, como também de natureza financeira, devido à crise econômica por que passa o País e, em especial, o setor público. Não obstante, possui todas as condições para uma retomada na fabricação de embarcações.

A visão estratégica é aquela que define e determina os planos e ações no mais alto nível organizacional. Esse nível de planejamento embasa a realização de sua visão, missão e valores, além de ajudar a traçar metas e analisar fatores internos e externos. Incluindo elementos organizacionais e funções da Alta Administração. A MB possui documentos condicionantes no campo do Planejamento Estratégico, entre eles pode-se mencionar: Política Nacional de Defesa (PND), Estratégia Nacional de Defesa (END) e Plano Estratégico da Marinha (PEM-2040) (SANTANA, 2021).

Diante do exposto, depreende-se que a MB se preocupou em definir seus valores organizacionais de modo que atinja sua missão por meio do estabelecimento de metas em

nível estratégico. Para isso, instituiu em documentos elaborados pela Alta Administração as Ações Estratégicas Navais (AEN) que se desdobram em objetivos estratégicos de longo, médio e curto prazo, através do PEM em concordância com o PND e END produzidos pelo MD.

A PND, é o documento de mais alto nível para o planejamento das ações de defesa da nação. Neste sentido, concentra-se, principalmente, nas ameaças externas, estabelece metas e as contextualiza segundo as expressões do poder nacional, primordialmente no interesse da defesa do País. Com base na análise das realidades que afetam a defesa da Pátria, a PND visa harmonizar as iniciativas de todas as expressões do Poder Nacional envolvidas nessa questão e aproveitar melhor as suas potencialidades e capacidades (BRASIL, 2020).

Pode-se inferir que uma das decorrências da PND é possibilitar que o Brasil por meio das Forças Armadas, e no caso a MB, adquira conhecimento em infraestrutura adequada não só para o presente, mas também para as gestões futuras no que concerne ao seu desenvolvimento na área naval bem como na de transporte e de comunicações. A PND pressupõe uma visão estratégica que estejam diretamente orientadas para os objetivos de segurança nacional e voltada para os ambientes internos e externos.

A END, tem por objetivo orientar os setores do Estado brasileiro sobre as medidas que devem ser tomadas para atingir esses objetivos. É, portanto, o elo entre a posição de um País em questões de defesa e as ações necessárias para equipar o Estado com capacidades que atendam aos interesses nacionais (BRASIL, 2021).

A END possui em seu contexto, o gerenciamento para a preparação e qualificação das FA, no qual está subentendido o propósito de garantir a segurança seja em tempos de paz ou de conflitos. Uma consequência poderá ser reestruturação da BID, tendo como uma de suas metas tornar viável o domínio da tecnologia dual (militar e civil) como o que está proposto na Construção das Fragatas.

O PEM-2040 faz a ligação entre os níveis político e estratégico, abrangendo os objetivos e meios previstos nas Políticas e Estratégias Nacionais. Dessa forma, o PEM busca atingir seu objetivo de organizar um plano de médio e longo prazo por meio dos Objetivos Navais (OBNAV) a partir de uma situação atual desfavorável da cadeia de valor e orientandos pela Visão de Futuro da MB, dentro do intervalo de tempo considerado (BRASIL, 2021). Além disso, o PEM é uma ferramenta de planejamento cujo alinhamento com a PND bem como a

END, podem vir a formar uma estrutura conceitual que será tão hígida quanto maiores forem as relações internas a conferir coerência e consistência. A política e a estratégia, em que pesem seus aspectos teleológicos, precisam estar intrinsecamente relacionadas. Esses conceitos precisam manter um liame que perpassa a moldura temporal de suas propostas.

Nesse sentido, o planejamento estratégico não pode assumir um contexto estático, mas oportunizar a identificação de externalidades e mudanças de rumo, a se coadunar aos cenários que se confirmem, assumindo uma capacidade adaptativa, estando assentado em imposições advindas de paralelismos da AP como os ditames do PPA (Pano Plurianual). Nesse contexto, o PEM pode se constituir em instrumento de comunicação, possibilitando à sociedade a compreensão dos horizontes do contexto do Poder Naval brasileiro (REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA, 2020).

4.2 Um olhar sobre o projeto

O PFCT oferece transferência de tecnologia e treinamento para empresas e para a Marinha do Brasil. Refere-se a uma tecnologia dominada por vários países e cuja incorporação no espectro tecnológico nacional representa um passo à frente, garantindo não só independência na manutenção da adaptabilidade e evolução dos veículos, atuais e futuros, mas também importantes reflexos duais na indústria brasileira (WILTGEN, 2022).

A aquisição das Fragatas pode inserir o Brasil no cenário internacional voltado para indústria naval, neste contexto ressalta-se a oportunidade do desenvolvimento, tanto da indústria de defesa como também da indústria civil, daí o caráter dual do projeto. Considerando o fato de o Brasil ser um país de dimensões continentais, projetando influência sobre o Atlântico, é razoável que se espere um protagonismo que pode vir a se materializar em uma expressão marítima das relações internacionais entre os países limítrofes.

Desenvolvido com base em um forte modelo de parceria nacional, o PFCT tem potencial para gerar empregos diretos e indiretos altamente qualificados no Brasil através de transferência de tecnologia e índice de conteúdo local superior a 30% para o primeiro navio e 40% para os demais. Espera-se a contratação de 2.000 trabalhadores diretos que serão treinados no projeto e construção de navios de guerra de alta tecnologia, além de criar outros 6.000 empregos indiretos (WILTGEN, 2022).

A PPP para a construção das FCT foi iniciada por meio de uma reunião do Almirantado e posteriormente conduzida pela Diretoria-Geral do Material da Marinha

(DGMM), sendo o objeto principal do contrato a construção de quatro navios de guerra. Os navios a serem construídos deverão possuir deslocamento de mais de 3.500 toneladas, comprimento de aproximadamente 100 metros, seção à meia nau de aproximadamente 15 metros, além de possuir uma autonomia próxima às 5.000 milhas náuticas, quando operando em velocidade de cruzeiro, conseguindo desenvolver 25 nós, sendo a tripulação estimada de 100 indivíduos, estando abaixo do que seria desejável do ponto de vista de um Poder Naval, mas com requisitos técnicos básicos para assim atender suas tarefas.

Não obstante, ressalta-se que a construção das Fragatas além de proporcionar ao país conhecimento no que se refere o desenvolvimento tecnológico, também propiciará a formalização de oportunidade de empregos, desenvolvendo diversos setores da economia, já tão impactada pelas dificuldades globais ocorridas nos últimos dois anos por conta da pandemia.

A seguir, identifica-se o conceito de gestão de risco cujo objetivo é aumentar a probabilidade de acerto e mitigar possíveis ameaças internas e externas no desenvolvimento do projeto.

4.3 Considerações acerca da Gestão de Riscos

O processo para a aquisição das Fragatas teve início com um estudo de gestão de risco que foi desenvolvido pela Diretoria de Gestão de Programas da Marinha (DGePM). Para a obtenção das Fragatas foi utilizada a Análise Multicritérios de Decisão (AMD), que consiste em analisar as propriedades positivas e negativas do caso em estudo. A AMD, tem como base um estudo quali-quantitativo, no qual são analisadas primeiramente sua forma qualitativa por meio de reuniões quando ocorrem o método de Brainstorm e os grupos de discussão. Na parte quantitativa são estudados a pesquisa organizacional com aprimoramento de função e dos objetivos a serem alcançados.

Na DGePM houve o estudo da seleção da melhor proposta sendo utilizado o AMD, depois desse processo de análise o resultado foi encaminhado para a EMGEPRON, onde ocorreu o estudo da negociação da melhor proposta e posterior assinatura do contrato. Como o PFCT é classificado como sigiloso não se mostra possível tecer comentários detalhados acerca do processo utilizado para a gestão de risco, sob o perigo de comprometimento.

Os métodos multicritérios de decisão são baseados em “critérios específicos” especialmente desenvolvidos para apoiar e orientar os tomadores de decisão na avaliação e seleção de alternativas e soluções em diversas áreas. Especificamente, o espaço variável de decisão consiste em um grupo de decisões viáveis e inviáveis para um determinado problema. As variáveis de decisão são ações detalhadas que precisam ser decididas e comunicadas (GROSS, 2010).

A gestão de riscos inclui as atividades de planejamento, identificação, análise, planejamento de respostas, mapeamento de possíveis riscos, monitoramento e controle dos riscos do projeto para redução dos impactos negativos do risco. É importante entender que os projetos estão sujeitos a incertezas, e as incertezas relacionadas a eventos de impacto. Esses riscos podem fazer com que um projeto se desvie de seu caminho para o qual foi originalmente planejado. Gerenciar essas incertezas e seus eventos associados é cada vez mais importante para o sucesso do projeto (BRASIL,2022).

A gestão de risco na aquisição das FCT visa, em uma conjuntura mais ampla, auxiliar a MB aumentar sua eficiência e eficácia operacional; e, indiretamente, para minimizar perdas e evitar falhas como negligência, fraude e descuido no uso de recursos públicos. Pode-se mencionar, também, que as medidas preventivas incluem uma maior fiscalização do contrato, que nesse caso as boas práticas de gestão recomendam a execução realizada no âmbito de um grupo de trabalho, no qual cada militar/civil seja corresponsável por sua área técnica de atuação. Quanto à execução do contrato o adimplemento ocorre em atenção ao interesse público, e isso é condição inafastável do processo. Na prática, o Agente Financeiro em cooperação recíproca com o Fiscal do Contrato acompanha a regularidade da execução e os pagamentos correspondentes ao que for efetivamente cumprido dentro do prazo estabelecido, a fim de se evitar medidas sancionatórias ou dilação do adimplemento.

Sabe-se que nos projetos existem riscos, que podem ser internos ou externos à organização. A organização deve sempre procurar expor o risco de forma controlada para criar valor em um sistema que equilibre riscos e recompensas. Durante a implementação do projeto, é recomendável cuidado para que os riscos não se apresentem muito afastados do que for planejado, apresentem um desvio relevante do plano original, ou que deixem de atingir objetivos. Nesse sentido, o gerenciamento de riscos se mostra um processo sistemático de identificação, análise e respostas aos riscos do projeto. Pode-se considerar

que um dos objetivos da gestão de riscos reside na maximização da probabilidade de sucesso pelo impacto de efeitos positivos, e consequente redução de efeitos nocivos (BRASIL,2022).

No caso específico da gestão de risco no projeto de construção das FCT, as decisões e análises acompanham as prováveis mudanças e desvios em função das inúmeras externalidades. A troca de informações entre os diversos segmentos e a construção de indicadores pode ser instrumento eficaz de controle e identificação de fatos relevantes; assim como pode oferecer informações úteis aos processos de ressignificação de resultados, tornando o método flexível, revisitando metas ou questionando consequências.

Ressalte-se que o processo de planejamento de resposta a riscos opera com certa subjetividade. Portanto, é importante que a organização e/ou a equipe do projeto estejam cientes de seus pontos fortes e fracos ao planejar a resposta a riscos (BRASIL,2022).

4.4 Possibilidades e limitações do emprego da Parceria Público-Privada (PPP) na construção das Fragatas Classe Tamandaré (FCT)

Após determinadas tentativas frustradas de contratação de PPP na MB, detalhar-se-á algumas possibilidades e limitações para implementação dessa ferramenta no PFCT.

Como possibilidades pode-se citar ser uma alternativa viável para obter o reaparelhamento da Armada sem incorrer em custos excessivos para AP. A construção das Fragatas envolve um elevado dispêndio de recursos para a Força Naval, a qual, em geral, sofre com escassez de verbas, nem sempre previstas em orçamento. Nesse contexto, uma alternativa viável seria a PPP possibilitar a aquisição de equipamentos e embarcações, fundamentais para a consecução das diversas atividades militares e civis a cargo da MB, sem que, em contrapartida, seja necessário que o erário dispenda a totalidade dos aportes de recursos. Outra perspectiva com êxito, tanto de alcançar o final da empreitada quanto de obter sucesso ao final dos trabalhos, seria o fato de envolver entidades privadas, com ampla competência na execução de escopos da mesma natureza, corresponsáveis na formulação do projeto, execução, processos e manutenção do equipamento, estabelecidos previamente em contratos e com aval do Governo Federal, com etapas e prazos bem definidos, permitindo assim assegurar uma maior confiabilidade no sucesso da missão.

Como limitação pode-se citar a ocorrência de entendimentos difusos e/ou atritos entre os participantes durante o desenvolver dos trabalhos. É natural que alguns percalços surjam como resultado de interpretações errôneas sobre certo ponto do trabalho, por parte

de algum partícipe, principalmente devido ao número de envolvidos e a natureza complexa do projeto, mas que não deve chegar a ocasionar um atrito mais grave que prejudique ou atrase o serviço. Uma maneira de mitigar estes problemas são deixar de forma clara e transparente, em contrato, qual a participação e responsabilidade de cada membro do acordo. Reuniões periódicas devem ser mantidas nos diversos escalões, de modo a assegurar que todos os envolvidos estejam cientes por inteiro de qualquer problema inicial. Na origem as pendências são mais facilmente resolvidas e não comprometerão o resultado.

Também pode ser observado como limitação a probabilidade de vazamento de informações sensíveis durante a execução das inúmeras fases do projeto. É sempre possível que haja falhas nos diversos sistemas de segurança, e a Gerência de Risco deve estar atenta para minimizar esta possibilidade. Medidas podem ser tomadas para reduzir esta probabilidade e treinamento exaustivo, do pessoal envolvido, no sentido de que informações sensíveis não estejam ao alcance de pessoas desautorizadas. Providências simples, como evitar que ao final do expediente qualquer documento esteja sobre as mesas de trabalhos, todo e qualquer documento esteja colocado em gavetas fechadas com chave, documentos classificados devem ser colocados em cofre ou guardados em lugares restritos, ordens, instruções e papéis devem ser destruídos ou incinerados após leitura e ao final do expediente. Cabe à gerência de risco a responsabilidade por estabelecer e fiscalizar o cumprimento de todos os preceitos estabelecidos.

Como possibilidade, caso a construção seja exitosa, a MB tem conhecimento no desenvolvimento dessa ferramenta empregando-a de forma semelhante em outros projetos e atividades de interesse naval. Ganha-se experiência na área do conhecimento técnico adquirido, com a transferência de tecnologia e pela própria execução do projeto, e ainda com o domínio e a experiência da gestão administrativa, torna-se mais eficiente e vertiginoso empregar a PPP para outros pontos de interesse da Marinha.

Dessa forma, com a compreensão advinda da empreitada, pode, no futuro, replicar o conhecimento adquirido na construção de novas embarcações para equipar a Armada. Além de ter a oportunidade de instituir uma gerência de risco mais efetiva, que possa permitir um estudo detalhado sobre o ciclo de vida dos meios existentes na MB. Pode-se também mencionar o gerenciamento de ciclo de vidas dos navios ocorrendo um contrato de manutenção pós-venda.

Por fim, como uma limitação é importante mencionar que pode ocorrer o descumprimento de alguma parte contratual, por um dos integrantes do consórcio, como também a não ocorrência da devida transferência de tecnologia por parte da empresa detentora do conhecimento. Para que tais fatos sejam mitigados, os itens mencionados acima devem estar bem dimensionados e preconizados no instrumento do contrato.

5 CONCLUSÃO

Considera-se alcançado o objetivo de apresentar um estudo sobre as possibilidades e limitações do uso de PPP para a construção das FCT. Neste estudo de caso, foram feitas observações a partir de conceitos relacionados ao modelo de PPP, legislação, riscos para a MB e também análise de fontes primárias e secundárias, examinando-se criticamente as possibilidades e limitações neste caso específico.

Na primeira seção foi comentado sobre a relação de uma PPP e a oportunidade de diminuição dos gastos públicos; sobre o protótipo como uma saída que intensifique a colaboração do ente privado diminuindo a participação do Estado; e, ainda, sobre a possibilidade de uso de uma PPP na construção das FCT. Conclui-se que o modelo de PPP pode ser econômico, pelo simples fato de captar recursos na iniciativa privada e dispensar o uso de recursos orçamentários. O que poderia restringir o empreendimento pode ser promissor, pela incorporação de uma lógica empresarial como variável positiva na equação econômico-financeira.

Como o projeto e construção de navios de guerra são empreendimentos de longo prazo, as considerações acerca de políticas e de estratégia naval, assim como a construção de cenários prospectivos, podem ocasionar um descasamento em relação à compreensão do ambiente empresarial e do mercado, da estratégia pensada para se atingir os objetivos dos partícipes do empreendimento, e da gestão dos recursos e resultados quando considerada a moldura temporal. Esses são desafios de planejamento que as PPP em projetos da MB consideram e impõem gestão eficiente.

Devido ao hiato de tempo a consideração da política e da estratégia naval, bem como a construção de cenários futuros podem revelar uma separação à compreensão do ambiente empresarial e do mercado, das e estratégias para atingir as metas dos participantes do projeto e da gestão dos recursos quando observados a moldura temporal.

São desafios de planejamento que consideram as PPP em projetos para a MB e impõem uma gestão eficiente.

O fato particular das PPP no projeto de construção das FCT é que pressupõe formas de controle de resultados parciais, indicadores que conciliam meios quantitativos e qualitativos para a tomada de decisões intermediárias. De um lado possibilita a indicação de falhas, desvios ou análises de resultados considerados distintos do que se espera, do outro lado pode inserir registros inapropriados ou incongruentes para o negócio. A gestão de prazos de projetos com dinâmicas distintas pode se constituir em um empecilho para o empreendimento e pressionar a tomada de decisão.

O Poder Naval de um Estado não é um assunto de governo. Independentemente da política vigente, a Marinha é uma garantia da paz, por dissuadir os possíveis agressores do preço a pagar na hipótese de executar o intento. Nesse sentido, o reaparelhamento da Marinha do Brasil, a capacitação da Esquadra e a manutenção de um grau de prontificação a assegurar o cumprimento das tarefas típicas não pode sofrer com a justificativa da falta de recursos. Trata-se da percepção da ameaça, da soberania, e dos compromissos internacionais assumidos pelo povo brasileiro por intermédio de seus representantes. A questão que se faz é como se manter um programa de reaparelhamento da MB diante de uma realidade de escassez de recursos orçamentários? A PPP pode ser um instrumento para viabilizar uma parcela deste reaparelhamento da MB e para fomentar uma Base Industrial de Defesa.

Contudo, a AP é controlada pelo poder político, que nem sempre tem o interesse em dar continuidade aos projetos da gestão anterior, o que pode afetar o cumprimento de contratos, materializando um risco. Risco é resolvido contratualmente, mas pode afetar outros aspectos do empreendimento, sendo o mais imediato os custos envolvidos. Com mecanismos contratuais de proteção do empreendimento por discontinuidades políticas, obrigando o Estado e o ente privado a arcarem com os compromissos assumidos, a PPP tende a se mostrar um instrumento mais estável e confiável, atraindo investimentos do setor privado. Esses mecanismos de controle carecem de aperfeiçoamento.

Os prejuízos precisam, também, ser seguros. Os ativos envolvidos e as responsabilidades contratuais precisam fazer parte do instrumento da PPP, ainda mais no projeto de construção das FCT, em que há expectativas de vulnerabilidades de oscilações mercadológicas, responsabilidades por parte da AP e variações de disponibilidade de

recursos, assim como pela dificuldade de se compartilhar responsabilidades com a AP, que pode alegar o “interesse público” para justificar a irresponsabilidade, ou riscos para o particular.

A PPP do PFCT apresenta, em tese, mais vantagens do que desvantagens ou riscos, mas como a utilização do modelo não oferece casos na AP a promover estudos comparativos, a gestão se mostra mais complexa e com grandes desafios de controle. A gestão do risco empresarial precisa de mecanismos contratuais eficientes e de securitização.

Especificamente sobre a PPP do PFCT, segue a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, sendo um contrato administrativo de concessão, onde há uma relação jurídica própria a regular a execução de serviços de interesse público, sendo a competência principal estatal representada por intermédio da MB; sendo que tal competência atrai a responsabilidade que precisará ser discriminada e detalhada contratualmente. No caso em tela, a PPP se enquadra na modalidade de SPE.

A empresa *Thyssenkrupp Marine Systems* possui conhecimento em sistemas e equipamentos eletrônicos, possui reconhecimento internacional; assim como a empresa Atlas Elektronik, atuando no segmento de sistemas, sensores e acústica submarina. Quanto aos participantes da iniciativa privada que compõem a PPP do projeto de construção das FCT, pode-se afirmar que são empresas de ponta no segmento naval, e atendem às expectativas do projeto, a questão de transferência de tecnologia e *Offset* deve ser tratada com grau de sigilo que não está no escopo deste trabalho.

Percebe-se que a PPP é uma ferramenta útil e viável, que pode, sim, ser utilizada pela MB. Neste contexto uma PPP pode ser utilizada não somente na PFCT, mas em todos os projetos que envolvam elevados custos como no caso da construção de fragatas militares, a qual, em geral, luta com verbas escassas, e nem sempre previstas em orçamento. A PPP possibilita a aquisição de equipamentos e embarcações, fundamentais para a consecução das diversas missões militares e civis a cargo da MB, sem que, em contrapartida, seja necessário que o Erário desembolse a totalidade dos recursos.

É importante frisar a existência de uma gerência de risco experiente e atuante, de modo a mitigar possíveis óbices. Uma vez a PPP de construção de FCT seja exitosa, com o conhecimento técnico adquirido com a transferência de tecnologia e pela própria execução do projeto, e ainda com o domínio e a experiência da gestão administrativa relativa ao projeto, torna-se mais fácil e rápido empregar a mesma estrutura de PPP para outros pontos

de interesse da Marinha. A Alta Administração Naval e o governo devem caminhar juntos, com o mesmo propósito para que as metas estabelecidas sejam alcançadas e deixem de existir somente em teoria.

REFERÊNCIAS

ÁGUAS AZUIS TECNOLOGIA NAVAL. **Homepage**. Disponível em: <<https://aguasazuis.com.br/#empresa>> Acesso em: 01 ago. 2022.

ARAÚJO FILHO, Eriton de Carneiro. **Obtenção de meios navais por construção ou por oportunidade?** uma análise do Programa Classe “Tamandaré”. 2021. Monografia (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2021. 57f.

BITTENCOURT, S. **Parceria Público-Privada: passo a passo**. 2.ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 4 de Abr. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2546, de 2003**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da Administração Pública. Autoria: Poder Executivo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <PL 2546/2003 — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)>. Acesso em: 14 Ago. 2022.

BRASIL. Comando do 1º Distrito Naval. **Incidente SAR**. Rio de Janeiro, [2022?]. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/com1dn/salvamar-sueste-incidente-sar>> Acesso em: 14 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 8.428 de 02 de abril de 2015. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p.1, 06 abr. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8428.htm>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Institui o Comitê Ministerial de Formulação da Estratégia Nacional de Defesa. **Portal da Legislação**, Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm> Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. Estado Maior da Armada. Dimensões de interesse para a comunicação estratégica da MB – GPD: mensagem R-262203Z/MAR/2021. Brasília, 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Portal da Legislação**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm> Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de setembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Portal da Legislação**, Brasília, p. 1-13, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm> Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.334 de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, p. 1, 13 set. 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm#:~:text=L8987consol&text=LEI%20N%C2%BA%208.987%2C%20DE%2013%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201995.&text=Disp%3%B5e%20sobre%20o%20regime%20de,Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias> Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 4320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Portal da Legislação**, Brasília, 1964. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> Acesso em: 14 ago. 2022.

BRASIL. Lei complementar nº101, de 04 de maio de 2020a. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 2020. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 06 ago. 2022.

BRASIL. Marinha. **Política Naval**. Brasília, 2019. Disponível em:<<https://www.naval.com.br/blog/wp-content/uploads/2019/04/PoliticaNavalMB.pdf>> Acesso em: 14 ago. 2022.

BRASIL. Diretoria de Gestão de Programas da Marinha. **Metodologia de Gerenciamento de Projetos (GPMetod)**. Rev. 3. Rio de Janeiro: DGePM, 2022. 95p.

BRASIL. Marinha. Estado-Maior da Armada. **Plano Estratégico da Marinha - 2040 (PEM 2040)**. Brasília: Estado-Maior da Armada, 2020b. 88 p.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa -Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: [s. n.], 2016. 37 p. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/copy_of_pnd_e_end_2016.pdf> Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. **Circular nº 17/2021**. Divulga o instrumento da Parceria Público-Privada e dissemina os procedimentos necessários à sua implementação pelos Setores da Marinha do Brasil. Brasília, DF: SGM, 2022.

BRASIL. Secretaria-Geral de Marinha. Ofício nº 85, de 02 de fevereiro de 2014. Rio de Janeiro: SGM, 2014.

CARRETEIRO, Ronald. A indústria de construção naval no Brasil e a importância de uma visão estratégica. **Portos e Navios**, 2020. Disponível em: <<https://www.portosenavios.com.br/artigos/artigos-de-opinio/a-industria-de-construcao-naval-no-brasil-e-a-importancia-de-uma-visao-estrategica>>. Acesso em: 08 agosto de 2022.

CAVALCANTE, Cristian Silva. **Parceria Público-Privada**. 2011. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6175/Parceria-publico-privada>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

DE MEDEIROS, A.M. **Parceria Público-Privada**: a ferramenta ainda não utilizada pela Marinha do Brasil. Dissertação (Requisito parcial para conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores) – Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2020.

DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 7.ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2009. 449 p.

EMPRESA GERENCIAL DE PROJETOS NAVAIS (EMGEPRON). **Fragatas Classe Tamandaré**. [Rio de Janeiro], [2020]. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/emgepron/pt-br/fragatas-classe-tamandare-fct>> Acesso em: 12 abr. 2022.

FARIAS, Luciano Chaves de. **O controle extrajudicial das Parcerias Público-Privadas**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

GROSS, Jan Charles. **Multicritério de apoio à decisão**. Indaial: UNIASSELVI, 2010. 265. p.

GUIMARÃES, F. V. **PPP - Parceria Público Privada**. 2.ed. São Paulo: Saraiva. 2013. 471p.

MAIA, Paulo. Corveta Classe Tamandaré: uma análise completa. **Tecnologia e Defesa**, [Rio de Janeiro], 22 jun. 2018. Disponível em: <<http://tecnodefesa.com.br/corveta-classe-tamandare-uma-analise-completa-por-paulo-maia>> Acesso em: 30 ago. 2022.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35.ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2021. 1040p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 42.ed. São Paulo: Malheiros, 2016. 968p.

PEREIRA, M. L. M. **A Parceria Público-Privada (PPP) Como Opção À Marinha Do Brasil (MB)**: em que medida a experiência do Projeto “Porto Maravilha” pode contribuir para implementação das PPP na MB. Rio de Janeiro, 2020. Dissertação (Requisito parcial para

conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores) – Escola de Guerra Naval. 2020.

REZENDE, P. P. CCT – Tamandaré: a projeção do futuro. **DefesaNet**, Brasília, 27 set. 2018. Disponível em: <<https://www.defesanet.com.br/cct/noticia/30694/CCT---Tamandare-a-Projecao-do-Futuro>> Acesso em: 14 mai. 2022.

REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha, v.140, n. 10/12, out.-dez. 2020.

SANTANA, Auro José Alves de. **Gestão do ciclo de vida – Aplicação na MB**: a gestão da obsolescência dos Sistemas de Defesa (SD) empregada nas Fragatas Classe “Tamandaré” durante as fases de operação e apoio do ciclo de vida. Projeto de Pesquisa (Curso de Política e Estratégia Marítimas - CPEM), Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2021. 145f.

SILVA, Anderson Chaves da; CARLOS, Alex Lôbo. A Marinha do Brasil e as Parcerias Público-Privadas. **Acanto Revista**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.120, 2014. Disponível em: <https://issuu.com/cianb.mb/docs/revista_cianb_web_9fev2015_50055d6be1312d>. Acesso em: 18mai. 2022.

SILVEIRA JUNIOR, Waldir Francisco das Neves. **O modelo orçamentário-financeiro empregado na construção dos navios da classe tamandaré**: desafios e oportunidades (2016-2019). Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos em Defesa) Escola Superior de Guerra. Brasília, 2019. 18 p.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

TOPAL ADVOCACIA. **Caso Encol construtora**: sua história, seus desdobramentos e consequências. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://topaladvocacia.com.br/caso-encol-construtora/>> Acesso em: 29 ago. 2022.

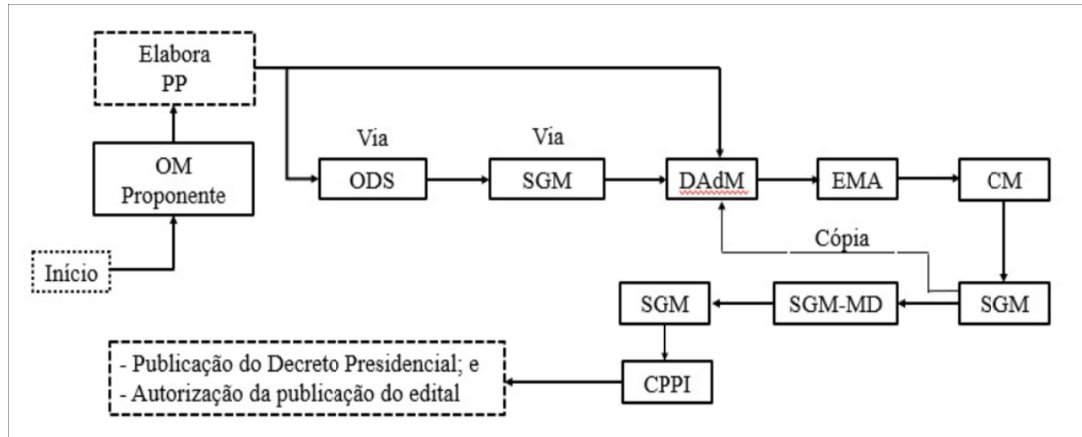
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES). **Diferença entre instrumentos contratados**. Vitória, [2022?]. Disponível em: <<https://contratos.ufes.br/instrumentoscelebrados#:~:text=Instrumento%20jur%C3%Adico%20tripartite%3A-,%C3%89%20um%20contrato%2C%20acordo%20de%20parceria%2C%20termo%20de%20coopera%C3%A7%C3%A3o%20ou,com%20anu%C3%Aancia%20expressa%20da%20Universidade>> Acesso em: 16 ago. 2022.

VOGT, R. Novo estudo de uma escolta para a Marinha do Brasil. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 138, n. 01/03, 2018. p. 47-74.

WILTGEN, Guilherme. Marinha e Águas Azuis apresentam seção de qualificação do Programa Fragatas Classe Tamandaré. **Defesa Aérea & Naval**, [Rio de Janeiro], 2022. Disponível em: <<https://www.defesaareanaval.com.br/naval/marinha-e-aguas-azuis-apresentam-secao-de-qualificacao-do-programa-fragatas-classe-tamandare> > Acesso em: 16 ago. 2022.

ANEXO A

Figura 1 – Trâmite dos Processos de PPP na Marinha



Fonte: MEDEIROS, 2020, p.38

