

Jo-B-87
09

MARINHA DO BRASIL
ESCOLA DE GUERRA NAVAL

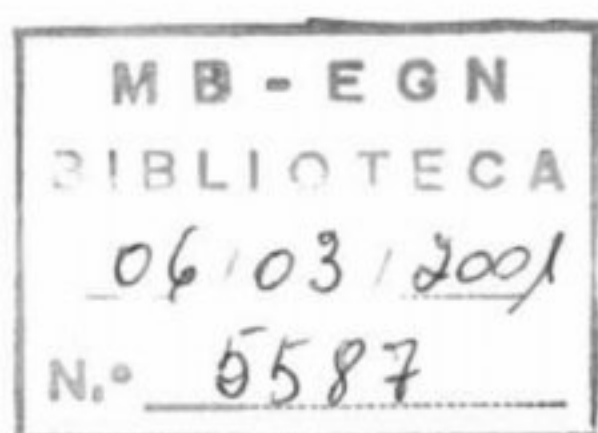


- O ORÇAMENTO DA MARINHA -

JAMIL MERON FILHO
Capitão-de-Mar-e-Guerra (IM)

2001

Acervo 64512
ex. 84537



Meron, Jamil Filho, 1952-

O Orçamento da Marinha - Elaboração e Repercussões na Força / Jamil Meron Filho
- Rio de Janeiro: EGN, 2001.

viii, 67 f.

Monografia: C-PEM, 2001.

Bibliografia: f. G-1 – G-3.

1. Orçamento - Evolução Histórica. 2. Orçamento Geral da União - Legislação. 3. Dinâmica do Plano Diretor. 4. Orçamento Geral da União - Participação do Ministério da Defesa 5. Gastos com Defesa. 6. Marinha do Brasil e o Plano Plurianual 2000-2003. 7. Lei de Responsabilidade Fiscal. I. Escola de Guerra Naval (Brasil). II. Título.

SUMÁRIO

	PÁGINA
Introdução	Viii
CAPÍTULO 1 – O ORÇAMENTO PÚBLICO	1
Evolução histórica	1
A história do orçamento no Brasil e na Marinha	3
Conclusão parcial	4
CAPÍTULO 2 – NORMAS PARA A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO	6
Leis condicionantes.....	6
O projeto de Lei do Plano Plurianual	7
O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias	7
A Lei Orçamentária Anual	8
A Lei de Responsabilidade Fiscal	8
Conclusão parcial.....	9
CAPÍTULO 3 – A ELABORAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO DA MARINHA	11
Considerações iniciais.....	11
O Ministério da Defesa e a consolidação do orçamento da Marinha.....	12
A montagem do Plano de Ação.....	13
Conclusão parcial.....	14
CAPÍTULO 4 – ORÇAMENTO DA MARINHA.....	19
A participação das despesas com as Forças Armadas no Produto Interno Bruto do Brasil.....	19
A participação das despesas das Forças Armadas no Orçamento Geral da União.....	20
O orçamento da Marinha.....	21
A distribuição dos créditos do Plano de Ação da Marinha.....	24
Conclusão parcial.....	26
CAPÍTULO 5 – O PLANO PLURIANUAL PARA O PERÍODO 2000-2003..	29
Considerações iniciais.....	29
A participação da Marinha no PPA 2000-2003.....	31
A execução do PPA 2000-2003 pela Marinha.....	31
Conclusão parcial.....	34
CAPÍTULO 6 – A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SEUS EFEITOS NA MARINHA.....	37
Considerações iniciais.....	37
Repercussão da Lei de Responsabilidade Fiscal no Planejamento da Marinha.....	37
Repercussões da Lei de Responsabilidade Fiscal na captação de créditos oriundos do exterior.....	38

Repercussões da Lei de Responsabilidade Fiscal na captação de créditos no país.....	39
Conclusão parcial.....	41
CAPÍTULO 7 – CONCLUSÃO.....	43
ANEXO A – DAS DEFINIÇÕES E ATRIBUIÇÕES DOS AGENTES NA SISTEMÁTICA DO PLANO DIRETOR.....	A-1
ANEXO B - PRIORIDADE ÚNICA DA MARINHA - PUMAR.....	B-1
ANEXO C - DEFINIÇÕES ATINENTES AO PLANO PLURIANUAL.....	C-1
ANEXO D - EIXOS DO PLANO PLURIANUAL.....	D-1
ANEXO E - PROGRAMAS DO PPA.....	E-1
ANEXO F - RESUMO DAS DÍVIDAS INTERNA E EXTERNA DA MARINHA.....	F-1
BIBLIOGRAFIA.....	G-1

Tema : Orçamento da Marinha

Título : O ORÇAMENTO DA MARINHA – ELABORAÇÃO E REPERCUSSÕES NA FORÇA

Tópicos a Abordar:

- A evolução histórica da elaboração dos orçamentos do Brasil e da Marinha;
- Os documentos que condicionam o processo de elaboração do Orçamento Geral da União;
- A Dinâmica do Plano Diretor, a consolidação do Orçamento da Marinha e a participação do Ministério da Defesa no processo;
- A participação das despesas com as Forças Armadas no Produto Interno Bruto do Brasil;
- A participação da Marinha nos créditos aprovados no OGU e as limitações financeiras vividas pela Força;
- A execução do Plano Plurianual 2000-2003 na Marinha; e
- As consequências, para a Marinha, advindas com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Proposição:

Comentar a evolução histórica da elaboração dos orçamentos, do Brasil e da Marinha, desde da forma tradicional até a sua estrutura moderna, atualmente na maioria dos países do mundo.

Apresentar os documentos que condicionam a elaboração do Orçamento Geral da União, quais sejam, Lei do Plano Plurianual, a de Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Descrever a sistemática para a elaboração do Plano de Ação e do orçamento da Marinha, realçando, em particular, os papéis desempenhados pelo Conselho do Plano Diretor e pelo Ministério da Defesa.

Expor estatísticas capazes de demonstrar como tem sido a participação das Forças Armadas e da Marinha no Produto Interno

Bruto do Brasil e no Orçamento Geral da União. Proceder a correspondente análise e verificar futuras implicações para o estado de prontidão operativa das Forças.

Analisar o Plano Plurianual 2000-2003 e os óbices que trazem para a Marinha, em particular para a Sistemática do Plano Diretor.

Examinar repercussões e dificuldades, para a Marinha, decorrentes da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos atos normativos, emitidos pelo Poder Executivo, após a aprovação do Orçamento Geral da União.

Apresentar as conclusões e sugestões acerca do assunto estudado.

Total de palavras: 10.413

INTRODUÇÃO

Observando o comportamento financeiro de uma família, podemos ter uma idéia do que seja um orçamento, ainda que simplificada. Durante o transcurso do mês, os membros da família acumulam necessidades. Ao receber sua remuneração, o chefe da família procede um batimento entre a quantia recebida e as necessidades acumuladas durante o mês.

Considerando que, normalmente, as necessidades superam as disponibilidades financeiras, os gastos são priorizados, de forma a adequá-las ao salário recebido.

Com o Governo, em termos amplos, pode ser aplicado idêntico procedimento. Verificam-se recursos financeiros limitados para atender às demandas crescentes da sociedade. Nesse contexto, o Governo estima anualmente sua receita e totaliza todas as necessidades da sociedade. Como as necessidades superam, em muito, a receita financeira governamental, são atribuídas prioridades para, posteriormente, consubstanciar esta equação num documento formal, denominado Orçamento Geral da União.

Na Marinha, a mesma sistemática de atribuir prioridades é adotada. Assim como ocorre na sociedade, as necessidades oriundas das Organizações Militares (OM) superam, em muito, as disponibilidades de créditos aprovados para o orçamento anual da Força.

Se o orçamento da Marinha é restrito, então quais os instrumentos por ela empregados para:

- priorizar as necessidades das OM ?
- conceber e gerenciar seu orçamento ?
- complementar a falta de recursos orçamentários ?

➤ compatibilizar a Lei de Responsabilidade Fiscal com o planejamento financeiro da Marinha ?

Não parece adequado tratar especificamente do orçamento da Marinha, sem que antes sejam mostradas as transformações históricas vividas na concepção do Orçamento Geral da União, devido à imbricação existente entre os dois. Portanto, o trabalho seguirá a lógica de verificar como os fatos orçamentários ocorrem no contexto externo à Força, para em seguida analisar suas repercussões na Marinha, procurando responder aos questionamentos acima efetuados.

Na conclusão, o autor apresentará algumas sugestões, que pretendem contribuir para contornar alguns óbices orçamentários atualmente vividos pela Marinha.

CAPÍTULO 1

O ORÇAMENTO PÚBLICO

Evolução histórica

Entre os estudiosos de orçamento público não existe unanimidade, acerca da primeira nação que estabeleceu normas capazes de controlar receitas e as despesas, oriundas dos impostos cobrados de seus cidadãos. Entretanto, existe consenso de que a prática orçamentária remonta à Grã-Bretanha, no ano de 1215, com o advento da Carta Magna. Naquela época, o Parlamento Bretão sentiu a necessidade de controlar a voracidade crescente do rei para criar e aumentar tributos. O Artigo 12º da citada Carta preconizava:

“nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu Conselho Comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante”.

Em decorrência do disposto no citado artigo, o Rei Carlos I teve que se sujeitar a nunca mais tornar a levantar dinheiro sem o consentimento da Casa dos Comuns (2:14).

Contudo, o estudo do assunto, no decorrer da história, permite deduzir que o conceito de orçamento público pode ser dividido em duas fases: a da elaboração tradicional e a fase da elaboração moderna.

A forma tradicional tinha o enfoque centrado unicamente nas despesas, descrever seus tipos e locais onde seriam empregados os recursos públicos arrecadados.

A preocupação primordial de seus formuladores era criar instrumentos administrativos capazes de controlar, acuradamente, a despesa governamental.

Um dos requisitos fundamentais do orçamento público, no contexto de orçamento tradicional, era ser equilibrado, isto é, receita e despesa deveriam ser equivalentes (17:1).

Foi um pouco antes do final do século XIX, quando o Estado abandonou sua posição passiva, típica do pensamento econômico liberal do “laissez-faire”, de Adam Smith, para, de fato, compreender que, por intermédio do orçamento, seria possível promover e direcionar o atendimento das demandas advindas da sociedade. Iniciava-se, assim, a forma moderna de conceber os orçamentos públicos.

Na década de 30, o economista inglês John Maynard Keynes, reuniu fortes argumentos contra o liberalismo econômico. Segundo consagrou Keynes, $Y = C + I + G$ (Renda = Consumo + Investimentos + Setor Governamental). Esta equação traz implícito o conceito de que o Governo, por meio de seu orçamento, possui instrumentos capazes de regular o nível da atividade econômica. Quando apresentou suas teorias econômicas, Keynes entendia que, ocasionalmente, orçamentos deficitários seriam permitidos, ao contrário da concepção clássica dos orçamentos.

Nos anos noventa, as formas anteriormente citadas cederam lugar ao denominado orçamento por resultado. A idéia concentra-se em alcançar resultados, de forma consistente, com valores e expectativas defendidas pela sociedade. Os resultados são mensurados por indicadores de desempenho, bem definidos, conotados a metas a serem alcançadas. Esta é a forma moderna de pensar e elaborar um orçamento público.

A história do orçamento no Brasil e na Marinha

No tocante ao Brasil, as primeiras Constituições Federais não contemplavam a questão orçamentária. O assunto era tratado por meio de legislação ordinária. Houve época em que cabia ao Poder Legislativo a elaboração da proposta orçamentária. Em 1926, decorrente de uma reforma constitucional, foi transferida ao Poder Executivo a execução da tarefa.

O Presidente Getúlio Vargas, em 1936, possuidor de poderes ditatoriais, percebe a importância do orçamento, como mais um instrumento político, a ser colocado à sua disposição. Confirmou, então, na Carta Política de 1936, a competência do Poder Executivo para elaborar a proposta orçamentária. A Constituição de 1946 também concedeu este direito ao Poder Executivo. Os constituintes de 1988, da mesma forma, optaram por discutir uma proposta orçamentária oriunda do Poder Executivo, abrindo mão de elaborarem o orçamento no próprio Poder Legislativo.

Em 1964 foi aprovada a Lei 4.320, que ainda serve como uma das diretrizes para a elaboração do Orçamento Geral da União (OGU). Em razão da promulgação da Constituição de 1988, esta Lei tem sofrido alterações, visando sua compatibilização com a Carta Magna vigente.

Marcante para a Administração Federal, em especial para a elaboração da proposta orçamentária brasileira, foi a edição, em 1967, do Decreto-Lei-200. Esta norma reformulou e organizou todo o funcionamento da Administração Federal. Criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral que tinha, entre outras atribuições, a programação e a confecção da proposta orçamentária da União.

Quanto à Marinha, data de 1823, quando denominava-se “Repartição da Marinha”, a primeira vez em que se tem notícia de um orçamento para a “pasta”,

embora só se referenciasse às despesas (22:75). Portanto, tratava-se de documento bastante incipiente se comparado com a complexidade de um moderno orçamento público.

Decorrente da edição do Decreto-Lei-200/67, a Marinha é compelida a adotar o Orçamento Programa, onde ficava pormenorizada cada etapa de cada grande programa a ser executado ao longo dos exercícios financeiros.

O Artigo 7º do mencionado Decreto-Lei, que não vigora mais, determinava:

“a ação governamental obedecerá ao planejamento que vise ao desenvolvimento econômico-social do país e à segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas, elaborados na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de governo;**
- b) programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual;**
- c) orçamento-programa anual (grifo meu); e**
- d) programação financeira de desembolso.”**

Antecipando-se às complexas transformações que começavam a viver a Administração Federal, particularmente em matéria de finanças públicas, a Marinha, em 1963, iniciou o desenvolvimento e implantação de uma nova ferramenta administrativa, qual seja, o Plano Diretor (PD). De engenhosa concepção, ele tem proporcionado à Administração Naval a otimização do emprego dos recursos financeiros aprovados para a Marinha. Em razão da relevância, o estudo deste documento será objeto de Capítulo específico neste trabalho.

Conclusão parcial

Do que foi visto no Artigo 12º da Carta Magna de 1215 ficaram os ensinamentos de que a sociedade deve, por intermédio dos Parlamentos, cercear o desejo dos Poderes Executivos em criar e aumentar tributos.

Também é fato que a evolução dos meios de comunicação, da informação e da educação, tornam o cidadão mais exigente, atuando como fiscal da aplicação dos recursos que lhe são tomados em forma de tributos.

A contrapartida encontrada pelos governos, para o novo posicionamento adotado pelos cidadãos, foi a concepção moderna de orçamentos públicos, onde cada dispêndio está associado a indicadores de desempenho, capazes de permitir a constante fiscalização e aferição dos resultados alcançados pelos administradores públicos.

No caso brasileiro, em que pese ser uma preocupação antiga de seus administradores públicos, podemos verificar que a elaboração do orçamento, como instrumento administrativo, capaz de satisfazer as necessidades dos diversos segmentos de nossa sociedade, é tarefa relativamente recente. Na quase totalidade de nossa história, esta faina esteve afeta ao Poder Executivo, cabendo ao Congresso Nacional desempenhar, S.M.J., um papel meramente de homologação da proposta orçamentária concebida no mencionado Poder.

Quanto à Marinha, vale ressaltar sua destacada capacidade de adaptação às rápidas transformações ocorridas ao longo de sua existência, em particular no campo das finanças públicas. A Força mostrou-se capaz de conceber ferramentas administrativas, como, por exemplo, o Plano Diretor, que, até os dias atuais, propicia muita facilidade e flexibilidade, não só por ocasião da elaboração de seu orçamento, bem como no momento de sua execução. Corrobora com essa afirmação o fato de essa ferramenta administrativa ter sido objeto de estudos e implantação em diversos órgãos da Administração Pública Federal, em países como o Equador e, mais recentemente, no Comando da Aeronáutica.

CAPÍTULO 2

NORMAS PARA A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

Leis condicionantes

O processo de planejamento para a elaboração sistematizada do orçamento no Brasil data de 1969. A competência para sua confecção passou a ser atribuição do recém-criado Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Os seguintes documentos balizavam o processo:

- Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – criado pelo Ato Complementar N.º 43, de 29 de janeiro de 1969, tinha duração igual ao mandato do Presidente da República; e
- Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) – foi instituído pelo mesmo título legal, acima mencionado. Era constituído, basicamente, pela programação de dispêndios da responsabilidade do Governo Federal.

A esses dois documentos juntava-se o Orçamento Anual, os quais eram, posteriormente, encaminhados juntos para apreciação do Congresso Nacional. Estes documentos deveriam traduzir um mesmo conjunto de diretrizes programas e projetos que, harmoniosamente, espelhavam os objetivos governamentais para determinado período (17:5).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, esta sistemática deixou de vigorar. Os artigos que vão de 165 até 169 instituíram três documentos formais, devidamente hierarquizados, que passaram a nortear o processo de planejar e elaborar o OGU. São eles: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias

(LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Vale ressaltar que, por se tratarem de matéria financeira, as respectivas propostas de leis têm origem no Poder Executivo e são apreciadas, em seção conjunta, pelas duas casas do Congresso Nacional.

Outro título legal que merece ser citado, em decorrência de seu impacto, não somente por ocasião da elaboração do OGU, mas, principalmente, durante sua execução, é a Lei Complementar N.º 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF).

O Projeto de Lei do Plano Plurianual

O projeto de lei do PPA é enviado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato do Presidente da República. Sua apreciação e votação devem estar concluídas até o encerramento dos trabalhos legislativos, normalmente 15 de dezembro, quando deverá ser devolvido para sanção presidencial. Tem validade prevista para um período de quatro anos. Sua execução inicia-se no segundo mandato presidencial e termina no primeiro ano do mandato presidencial subsequente. Neste documento estão estabelecidos, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital. Apresenta, também, as metas físicas por tipo de Programa e Ação, lista as despesas de duração continuada e condiciona toda a programação do orçamento ao planejamento de longo prazo.

O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias

O projeto de lei da LDO é enviado ao Congresso Nacional até 15 de abril de cada ano e deve ser devolvido para sanção do Presidente da República até 30 de junho.

Basicamente, essa Lei orienta a elaboração da LOA do exercício seguinte, listando, por exemplo, os projetos prioritários. Fixa o resultado primário das contas públicas e elenca os denominados riscos fiscais. Dispõe, também, sobre as alterações da legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Orçamentária Anual

O projeto de lei da LOA deve ser enviado anualmente ao Congresso Nacional, até 31 de agosto e devolvido para sanção presidencial até 15 de dezembro. Em cumprimento ao parágrafo 5º do artigo 165 da Constituição Federal, este projeto deverá conter o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal

Trata-se de uma extensa e detalhada lei, que regulamenta os Artigos 163 e 169 da Constituição Federal, cujo propósito primordial é delimitar a ação dos governantes e evitar que erros de gestão orçamentária e financeira, ocorridos no passado, tornem a se repetir. Merecem ser mencionados, embora de forma resumida, os seguintes propósitos da referida Lei:

- limitação, no âmbito dos três Poderes e para cada nível de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), dos gastos com pessoal;
- estabelecimento de limites para o endividamento público, sendo esses limites estabelecidos pelo Senado Federal, por proposta do Presidente da República;

- impedimento para a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano de mandato e proibição do aumento das despesas com pessoal nos 180 dias que antecedem o final do mandato;
- obrigação que deve ter o Ordenador-de-Despesa de declarar que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com PPA e com a LDO;
- determinação sobre a inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes de operações de crédito, excetuando-se o caso de operações de crédito por antecipação de receita; e
- proibição, de forma taxativa, de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Conclusão parcial

Em decorrência dos preceitos constitucionais, a iniciativa da proposição das leis que regem e condicionam a elaboração do OGU pertence ao Poder Executivo. Entretanto, por intermédio de instrumento, inerente ao Poder Legislativo, denominado Emenda, um parlamentar pode intervir nos planos e orçamentos encaminhados pelo Poder Executivo. Na opinião do autor, esta intervenção é muito limitada, uma vez que não permite a criação pura e simples de despesa. Dessa maneira, o legislador, ao identificar uma prioridade diferente de uma constante na proposta orçamentária, deve indicar, obrigatoriamente, uma fonte de recursos para custeá-la.

Outro fator bastante restritivo nesse processo legislativo diz respeito ao cumprimento de prazos, fixados pelos próprios legisladores, para a apreciação das

mensagens encaminhadas pelo Poder Executivo contendo os projetos de leis do PPA, da LDO e da LOA. Por razões de natureza política, vividas no parlamento, observa-se que as propostas das três leis não são devolvidas, na maioria das vezes, nos prazos certos para a devida sanção presidencial.

Tal óbice traz efeitos negativos durante a execução financeira dos órgãos pertencentes à Administração Pública, em particular para a Marinha, no que tange aos cumprimentos de prazos para pagamentos, decorrentes de contratos firmados ou para honrar compromissos financeiros assumidos, na data aprazada.

No que tange à LRF, é fato que ela tem como elevado propósito fixar regras que possibilitem o controle das finanças públicas, além de fornecer elementos capazes de permitir identificar o administrador que, porventura, tenha praticado impropriedade no trato dos recursos públicos.

O autor considera que, embora seja uma lei que busque a recuperação da credibilidade do Estado, sua aplicação tende a suprimir parte da necessária flexibilidade inerente à administração pública, visando ao atendimento das crescentes demandas, oriundas da sociedade.

No que concerne à Marinha, a entrada em vigor da LRF trouxe, em razão de algumas restrições que comporta, sérias dificuldades para o início e a continuidade de metas físicas já planejadas pela Alta Administração Naval. Tais dificuldades serão objeto de apreciação em Capítulo específico desta monografia.

CAPÍTULO 3

A ELABORAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO DA MARINHA

Considerações iniciais

As definições, pertencentes ao presente Capítulo, encontram-se detalhadas em Anexo A.

Para produzir o Plano de Ação, a Marinha cumpre seu Ciclo de Planejamento, desenvolvido em duas fases, a saber:

a) Revisão dos PB: consiste, na prática, da correção da ação planejada, em razão de alterações ou determinações ocorridas durante o período de execução de um projeto específico. Tais revisões ocorrem anualmente, em datas estabelecidas pelo CTPD, e devem ser analisadas pelos membros do COPLAN e da DAdM. Para efeito exclusivo de montagem do orçamento da Marinha, o mais importante são os valores constantes do QPPR, postos à disposição no SIPLAD; e

b) Montagem do Plano de Ação (PA): corresponde à parte do PD que será executada em um determinado exercício financeiro. Resulta de pelo menos três reuniões ordinárias do COPLAN, efetuadas no ano anterior ao da execução propriamente dita.

O somatório de todos os QPPR corresponde às necessidades financeiras dos diversos Setores da Marinha e são apresentadas pelos Relatores de PB. É natural que estas necessidades superem, em muito, as disponibilidades financeiras alocadas à Marinha. Trata-se do constante dilema econômico: necessidades ilimitadas X recursos escassos. Ainda assim, elas são computadas, constituindo-se no ponto de partida usado pela Marinha, para solicitação inicial de recursos aos setores governamentais, atinentes,

exclusivamente, às UO 52131, 52132, 52133, 52931 e 52932. Na linguagem coloquial é chamado de “PA dos sonhos”.

Este total, que inclui as necessidades destinadas ao pagamento de despesas de caráter social e as despesas básicas de funcionamento das OM, irá constituir-se na Proposta Orçamentária da Marinha, para execução no exercício seguinte.

O Ministério da Defesa e a consolidação do Orçamento da Marinha

A Lei Complementar N.º 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, quando trata dos Orçamentos das Forças Armadas, determina:

Art. 12 – O orçamento do Ministério da Defesa contemplará as prioridades da política de defesa nacional, explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Parágrafo 1º - O orçamento da Defesa identificará as dotações próprias da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Parágrafo 2º - A consolidação das propostas orçamentárias das Forças será feita pelo Ministério da Defesa, obedecendo-se as prioridades estabelecidas na política de defesa nacional, explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Parágrafo 3º - A Marinha, o Exército e a Aeronáutica farão a gestão, de forma individualizada (grifo meu), dos recursos orçamentários que lhes forem destinados no orçamento do Ministério da Defesa.

Em decorrência deste Artigo, a Marinha encaminha sua proposta orçamentária para o Ministério da Defesa (MD) para que seja procedida a necessária consolidação com as demais propostas orçamentárias provenientes das outras Forças, para posterior encaminhamento para a Secretaria de Orçamento e Finanças do Governo Federal.

A montagem do Plano de Ação

Este trabalho abordará a forma como é montado o PA, cujos créditos dizem respeito, especificamente, às UO 52131, 52132, 52133, 52931 e 52932, uma vez que a EMGEPRON e a CCCPMM possuem sistemáticas próprias para elaborarem suas propostas orçamentárias. Embora pertencentes à estrutura organizacional da Marinha, estas OM possuem autonomia administrativa, em decorrência do regime jurídico que as constituem.

À vista da PUMAR (em anexo B), dos percentuais fixados pelo Comandante da Marinha (CM) para dispêndios com cada Tipo de Marinha, das necessidades de créditos apresentadas pelos Relatores de PB e da expectativa de recursos que serão postos à disposição pelo Governo Federal, O Estado-Maior da Armada (EMA) prioriza e atribui o montante financeiro para cada Projeto que será executado no exercício seguinte. Do cumprimento da tarefa resulta o “Relatório Preliminar da 1ª COPLAN”, que é submetido à apreciação dos Membros do COPLAN e, posteriormente, ao julgamento do CM, como “Sugestão do EMA” (SE), para aprovação ou modificação que deseje fazer.

Antes da 2ª Reunião Ordinária do COPLAN, a Marinha já terá, ainda que em termos aproximados, o montante de recursos, oriundos das FR pertencentes ao Tesouro Nacional, com o qual poderá dispor para o seu futuro orçamento. Ainda nesta fase, o CM fixa o nível de participação que o Fundo Naval (FN) poderá suportar na execução do PA do ano seguinte. Ficam, então, estabelecidos os Projetos que serão atendidos, com créditos oriundos das FR do Tesouro Nacional e do FN. É montado o “2º Relatório do COPLAN”, contendo, portanto, todas as FR que darão suporte de crédito para os Projetos. Novamente, o Relatório é submetido aos membros do COPLAN e, em seguida à apreciação do CM, como “SE”.

Normalmente em dezembro, quando já terá sido aprovada a LOA, a Marinha toma conhecimento definitivo dos recursos que serão, efetivamente, postos à sua disposição. Com base neste valor é elaborado um Relatório Preliminar, o qual é submetido à apreciação da "3ª Reunião Ordinária do COPLAN", onde estão consubstanciados os valores, próximos dos definitivos, com os quais poderão contar cada Projeto, dentro de cada PO constante da PUMAR.

Uma vez aprovado pelos Membros do COPLAN, esse Relatório, contendo agora os valores definitivos para cada Projeto é, então, submetido a aprovação do CM. Quando aprovado, teremos então, o PA conotado a todas as FR.

A etapa seguinte consiste na distribuição final dos créditos aprovados. Esta tarefa é executada pelos respectivos Relatores de PB, alocando os valores nos Projetos afetos aos seus Setores, em nível bastante detalhado, que permita uma execução orçamentária sem problemas para as OM. Tal faina recebe a denominação de "Ajuste de QPPR". Cumprida esta etapa, a DAdM introduz, no SIAFI, as células de crédito, na forma como foram apresentadas pelos Relatores de PB, encerrando, dessa forma o Ciclo de Planejamento do ano do PA.

Conclusão parcial

Podemos constatar que a Marinha possui uma sólida estrutura para a elaboração de seu PA. Ancorada na SPD, esta estrutura encontra-se toda documentada, permitindo que cada elemento participante do processo saiba, de forma tempestiva, cada ação que deve executar no decorrer do planejamento orçamentário. Vale realçar a existência, na SPD e na sistemática que cuida da montagem do OGU, de correspondência entre

órgãos, documentos e processos, fato que facilita a visão funcional das duas sistemáticas. Neste sentido temos:

QUADRO 1¹

CORRESPONDÊNCIA ENTRE ÓRGÃOS DA MARINHA E DO GOVERNO

MARINHA	GOVERNO FEDERAL
SPD	OGU
SIPLAD	SIDOR
SGM/DAdM	MPOG/SOF
CIRCULAR DO EMA DANDO AS NORMAS PARA A ELABORAÇÃO DO PA	LDO
COPLAN	COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTO PÚBLICO E FISCALIZAÇÃO (CMPOPF)
SUGESTÃO DO EMA	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
COMANDANTE DA MARINHA – APROVA O PA	PRESIDENTE DA REPÚBLICA – SANCIONA A LOA
ORGANIZAÇÕES MILITARES	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

Antes de tecer considerações acerca da PUMAR, julga-se procedente regredir um pouco no tempo, para relatar, de forma sucinta, a maneira como ocorria a parte inicial da elaboração do PA, anteriormente à aprovação do citado documento. Para cada ODS era fixado, com base no PA do ano anterior, um limite financeiro, denominado de “Teto do Setor”. Aos ODS competiam distribuir este limite, por Projeto, observando a proposta financeira, inicialmente encaminhada por cada Relator de PB, pertencente ao Setor de cada ODS, na prioridade julgada adequada. Portanto, na prática, o que existam eram múltiplas prioridades na Marinha.

Com a edição da PUMAR, o EMA assumiu o cumprimento de uma tarefa primordial e, S.M.J, não-delegável para outros Setores da Marinha, qual seja, a

¹ Fonte: Diretoria de Administração da Marinha.

atribuição de uma única prioridade para a alocação de créditos nos Projetos em execução na Força. Dentro da visão geral, como Órgão de Direção Geral, sobre as necessidades da Marinha e da exigüidade de recursos, é mister que seja de sua exclusiva competência executar tal tarefa. Esta providência, além de evitar a pulverização de recursos pelos diversos Setores da Marinha, contribui para a otimização no emprego dos mesmos.

Apesar das reduções orçamentárias vividas pela Marinha, como verificaremos em capítulo específico, pareceu correta a decisão de privilegiar, ainda que num percentual pequeno, os Projetos pertencentes à Marinha do Amanhã e do Futuro. Tal providência, além de procurar manter certo equilíbrio entre os três Tipos de Marinha, evidencia a preocupação da Força, não só com o funcionamento diário das OM, como também de seus investimentos de médios e longos prazos. Atualmente, o percentual de participação no PA dos três Tipos de Marinha tem sido da ordem de 80,8% para a Marinha do Presente, 11,5% para a Marinha do Amanhã e 7,7% - para a Marinha do Futuro ².

Especialistas na área de administração defendem que o planejamento de qualquer organização é fator fundamental para a sua sobrevivência. Dentro desta ótica, seria natural que o CM, na qualidade de mais alto dirigente da Força, presidisse as "Reuniões Ordinárias do COPLAN". O autor se posiciona a favor da estrutura atualmente vigente, uma vez que compete àquela autoridade, como instância superior, apreciar, rever quando for o caso, e aprovar o planejamento realizado na Força. O CM insere-se, portanto, na SPD como autoridade não somente decididora, mas principalmente com poderes para rever o planejamento realizado nos escalões inferiores da Marinha.

² Fonte: Diretoria de Administração da Marinha.

A criação do MD poderá, no futuro, motivar transtornos orçamentários para a Marinha. Atualmente, aquele Ministério limita-se, tão somente, a consolidar os orçamentos das três Forças. Vale citar, por ser relevante, que o debate sobre as propostas orçamentárias das Forças Armadas ocorre no âmbito do Congresso Nacional, com pouca interferência do MD. Contudo, não parece ser matéria pacífica que isso vá perdurar por muito tempo. É previsível que o Chefe da Pasta da Defesa possa querer, em algum momento, ter para si a tarefa de manobrar com recursos financeiros, dentro de suas prioridades, tendo como base a Política de Defesa Nacional. A título de ilustração, o autor, visando provocar o assunto, efetuou, após uma palestra proferida pelo Dr. Rosière ³sobre o orçamento do Ministério da Defesa, em 29 de março de 2001, uma pergunta sobre esta possibilidade. O palestrante respondeu que:

“Essa era a tendência natural das coisas e que ao Ministério da Defesa bastava, apenas, constituir estrutura adequada para executar a tarefa”.

Vale citar que o Setor responsável pela parte orçamentária no MD é a única cuja chefia que não pertence aos Oficiais Gerais de uma das três Forças singulares.

Caso o MD centralize a elaboração do orçamento da Defesa, na visão do autor, a Marinha poderá estar diante de, pelo menos, três situações cujas consequências podem lhe ser adversas:

1) **prioridade do MD diferente daquela formulada pela Marinha** - observa-se entre os formadores de opinião pública um forte debate acerca da Amazônia. Para a Marinha, no entanto, é natural que suas preocupações voltem-se para o Atlântico Sul, tendo em vista que mais de 95% de nosso comércio exterior flui por aquele Oceano. Uma vez configurado que a Amazônia é mais relevante que o Oceano

³ Dr Antônio Carlos Ayrosa Rosière – Diretor do Departamento de Orçamento e Finanças do MD.

Atlântico, é possível inferir que haverá maior prioridade para as Forças Terrestre e Aérea por ocasião da distribuição do crédito no Orçamento da Defesa;

2) **supremacia da Força Terrestre** – por contarem com maior contingente de pessoal, a Força Terrestre poderia reivindicar maior participação percentual no total do Orçamento da Defesa. Uma vez atendido o pleito, e considerando que o total do Orçamento da Defesa não tem aumentado de patamar ao longo dos últimos anos, a redução correspondente ocorreria nos orçamentos das outras duas Forças; e

3) **emprego político do Orçamento da Defesa** – simplesmente, neste caso, o Ministro da Defesa decide alocar crédito para a realização de tarefas que poderá trazer dividendos pessoais. Trata-se de hipótese de baixa aceitabilidade. Entretanto, a prática demonstra que o acontecimento não deve ser totalmente descartado.

Em decorrência do que foi mostrado, é possível imaginar que o MD, em algum momento, poderá propor a modificação a Lei Complementar 97/99, em particular o artigo 12, de modo que aquele Ministério passe a elaborar o Orçamento da Defesa.

É fato que a modificação de uma Lei Complementar não é tarefa legislativa fácil de ser empreendida, particularmente sua tramitação no Poder Legislativo. Entretanto, uma proposta para modificar a Lei em pauta, de modo que a faina de elaboração do Orçamento da Defesa passe para a competência exclusiva do MD, poderia vir revestida de argumentos, tais como forte apelo à racionalização do emprego de recursos financeiros, ascendência total do Poder Político sobre o Poder Militar, ou outro capaz de sensibilizar os Poderes Executivo e Legislativo a aprovar a modificação pretendida.

O fato de o Setor responsável pela parte orçamentária do MD não ser chefiado por Oficial General de uma das três Forças, é por si mesma fonte de preocupação para a Marinha. Guarnecer os postos, ainda que subjacentes, que lhes competem na área financeira do MD, com pessoal de alta qualificação técnica e profissional, é prudente,

objetivando evitar, no futuro, possíveis transtornos que tragam reflexos negativos para o orçamento da Força.

CAPÍTULO 4

O ORÇAMENTO DA MARINHA

A participação das despesas com as Forças Armadas no Produto Interno Bruto do Brasil

Antes de abordar especificamente o assunto deste Capítulo, será feita uma abordagem de como tem ocorrido a participação das despesas com as três Forças Armadas no Produto Interno Bruto do Brasil (PIB) e no OGU, visando permitir uma adequada reflexão sobre os problemas financeiros, atualmente presentes no Exército, na Aeronáutica e, em particular, na Marinha. O quadro abaixo detalha a evolução financeira ao longo do tempo.

QUADRO 2⁴

PARTICIPAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NO PIB

	MARINHA		EXÉRCITO		AERONÁUTICA		TOTAL		PIB
	VALOR	%PIB	VALOR	%PIB	VALOR	%PIB	VALOR	%PIB	(R\$)
1995	3.144.456.548	0,58%	5.464.183.955	1,01%	2.958.194.761	0,54%	11.566.835.264	2,13%	543.087.000.000
1996	4.011.822.331	0,57%	6.817.273.327	0,97%	3.952.973.191	0,56%	14.782.068.849	2,10%	705.449.000.000
1997	4.346.323.701	0,56%	7.444.935.700	0,96%	3.985.586.400	0,51%	15.776.845.801	2,03%	775.409.000.000
1998	4.360.851.573	0,54%	7.352.524.244	0,91%	3.901.354.405	0,49%	15.614.730.222	1,94%	804.181.000.000
1999	4.705.543.338	0,51%	8.691.120.371	0,93%	4.076.680.898	0,44%	17.473.344.607	1,88%	930.841.000.000
2000	5.042.717.479	0,51%	9.737.278.544	0,98%	4.207.214.537	0,42%	18.987.210.560	1,91%	993.879.600.000
2001	5.197.080.111	0,48%	9.370.909.518	0,87%	5.091.264.010	0,47%	19.659.253.639	1,83%	1.074.730.000.000

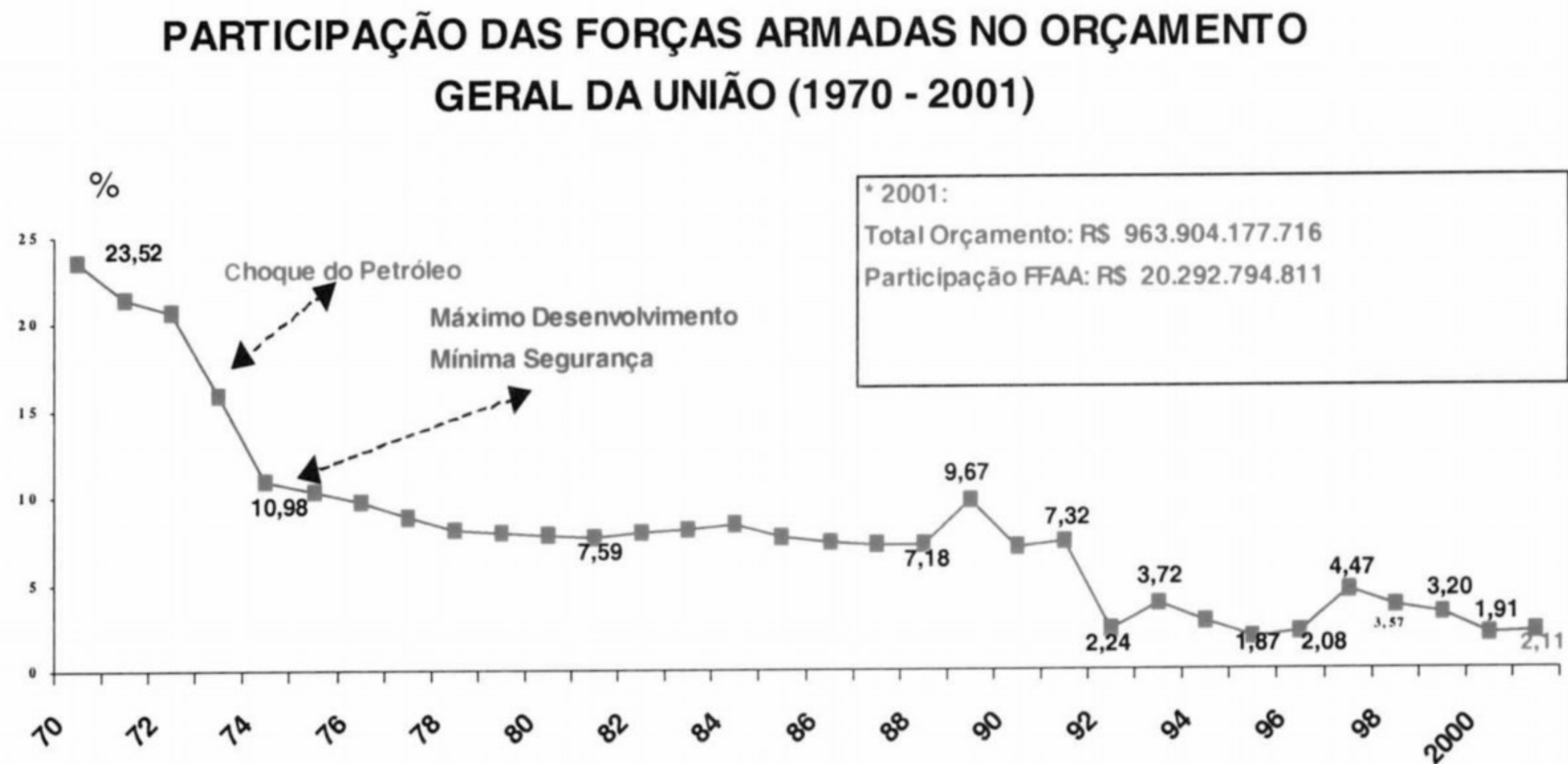
Os dados mostrados no quadro permitem verificar que, a partir de 1995 até 2001, o PIB do país praticamente dobrou. Apesar do forte incremento deste agregado macroeconômico, constata-se que é descendente a participação percentual das despesas das três Forças Armadas no PIB brasileiro. Durante seis anos consecutivos, tal

participação no PIB dos orçamentos da Marinha caiu de 0,58% para 0,48%, do Exército de 1,01% para 0,87% e da Aeronáutica de 0,54% para 0,47%.

A participação das despesas das Forças Armadas no Orçamento Geral da União

Em relação ao OGU, passemos a verificar como ocorreu, em termos percentuais, a participação das Forças Armadas, tomando-se por base o gráfico abaixo.

GRÁFICO 1⁵



⁴ Fonte: Estado-Maior da Armada – Subchefia de Orçamento e Finanças.

⁵ Fonte: idem.

A verificação da curva do gráfico permite constatar que a participação percentual do orçamento das três Forças já atingiu, aproximadamente, 24% na década de 70. Enquanto o país crescia a taxas próximas de 10% ao ano, parcela substancial do OGU era destinada ao orçamento das Forças Armadas. Era a época do denominado “milagre econômico brasileiro”.

Em 1973, ocorreu o primeiro “choque do petróleo”, ocasião em que o preço do barril do produto atingiu patamares inimagináveis para a ocasião. Este acontecimento trouxe enormes problemas para a economia do País, tendo em vista que, à época, importávamos praticamente a totalidade do petróleo consumido.

Entre os anos de 1974 e 1975, o Presidente da República Ernesto Geisel, premido pela situação econômica difícil do Brasil, lança o que poderíamos chamar de “Doutrina Geisel”, em cujos alicerces estavam amparados no binômio do “máximo desenvolvimento com um mínimo de segurança”. Mesmo nesta situação, de 1974 até 1992, a participação do orçamento das três Forças nos diversos OGU vinha sendo, em média, de 7%. Continuando a verificação do gráfico, constatamos que, na atualidade, esse percentual encontra-se na ordem de 2,1%, fato que demonstra uma queda bastante acentuada na participação das Forças Armadas no OGU.

O Orçamento da Marinha

No que tange ao orçamento da Marinha, o quadro abaixo resume a distribuição dos recursos aprovados nos OGU, a partir do exercício de 1995, incluindo todas as FR.

QUADRO 3⁶

VALORES APROVADOS PARA A MARINHA NOS OGU DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA DA MARINHA (PESSOAL, DÍVIDA E DEMAIS OCC, INCLUSIVE OPERAÇÕES DE CRÉDITO)				
	ANO	RECURSOS DO TESOUREIRO	OUTRAS FONTES	TODAS AS FONTES
	1995	2.621.316.507	523.140.041	3.144.456.548
	1996	3.523.729.781	488.092.550	4.011.822.331
MARINHA	1997	3.832.476.148	513.847.553	4.346.323.701
	1998	3.828.808.398	532.043.175	4.360.851.573
	1999	4.280.867.981	424.675.357	4.705.543.338
	2000	4.568.674.778	474.042.701	5.042.717.479
	2001	4.814.518.538	382.561.573	5.197.080.111

A primeira leitura dos valores mostrados permite constatar que, em termos nominais, os recursos postos à disposição da Marinha sempre se mostraram crescentes. Vale mencionar que, em 1972, a Força teve participação 5,72% no OGU, sendo este percentual paulatinamente reduzido até atingir 0,54% em 2001 ⁷.

Tomando-se por base o exercício de 2000, do total alocado, R\$ 5.042.217.479,00, 69,62% foram gastos com pagamento de pessoal (R\$ 3.510.549.478,00), 11,60% foram para pagamento do serviço da dívida da Marinha (R\$ 584.897.000,00), restando 18,78% (R\$ 947.271.001,00) para dispêndios com Despesas de Custeio e de Investimentos⁸. Estes dados permitem verificar que a rubrica “Despesa com Pessoal” consome percentual bastante apreciável do total de recursos aprovados no OGU para a Marinha.

O quadro abaixo mostra o total de recursos despendidos pela Marinha, na mencionada rubrica, ao longo dos últimos seis anos.

⁶ Fonte: Estado-Maior da Armada – Subchefia de Orçamento e Finanças.

⁷ Fonte: Diretoria de Administração da Marinha.

⁸ Fonte: Diretoria de Administração da Marinha.

QUADRO 4^º

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL NA MARINHA

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (*)
LOA + CRÉDITOS	1.419.977	2.722.556	2.981.711	2.889.117	3.235.235	3.510.550	3.683.266
PA	3.194.985	2.578.437	2.981.711	3.199.962	3.272.383	3.510.550	3.681.936
DOTADO	2.510.480	2.591.836	2.882.728	3.255.579	3.233.735	3.922.990	3.607.197

(*) – Posição 31MAR2001 – Não estão incluídas as necessidades decorrentes da nova LRM

Para efeitos comparativos, entre as dotações orçamentárias totais aprovadas para a Marinha e aquelas destinadas ao pagamento de pessoal, reportemo-nos, novamente, aos números existentes no Quadro 3. Constata-se que, a partir de 1995, até o exercício de 2000, houve um incremento no orçamento da Marinha da ordem de 60,37%. No mesmo período, deduz-se, do Quadro acima mostrado, que as despesas com pessoal cresceram cerca de 56,27%.

Apesar das fortes restrições impostas pelo Poder Executivo no que diz respeito à concessão de reajustes salariais aos seus funcionários, no período considerado, pode ser verificada a ocorrência de forte aumento nos dispêndios da Marinha com pagamento de pessoal. Tal fato é motivo de preocupação, na medida em que estas despesas cresceram, mesmo não existindo aumento de salários para a Força. Vale reafirmar que não está incluído no total de gastos previstos, para este exercício financeiro, o incremento de despesa decorrente da recém-aprovada Lei de Remuneração dos Militares. O acréscimo vindouro poderá, até, igualar os percentuais de incremento dos orçamentos anuais da Marinha com aqueles referentes ao aumento de despesas com pessoal.

Não obstante o problema atinente ao aumento das despesas com pessoal, foi mostrado que para o exercício de 2000 restaram, do orçamento aprovado R\$ 947.271.001,00 para a Marinha efetuar sua manutenção corrente e investir. Este valor, embora muito aquém daquele totalizado no "PA dos sonhos", é bastante apreciável, caso pudesse ser alocado, na sua totalidade, aos Projetos, dentro das prioridades estabelecidas pelo EMA. Contudo, a tarefa não pode ser executada desta forma, em razão dos fatos supervenientes, que passaremos a mostrar.

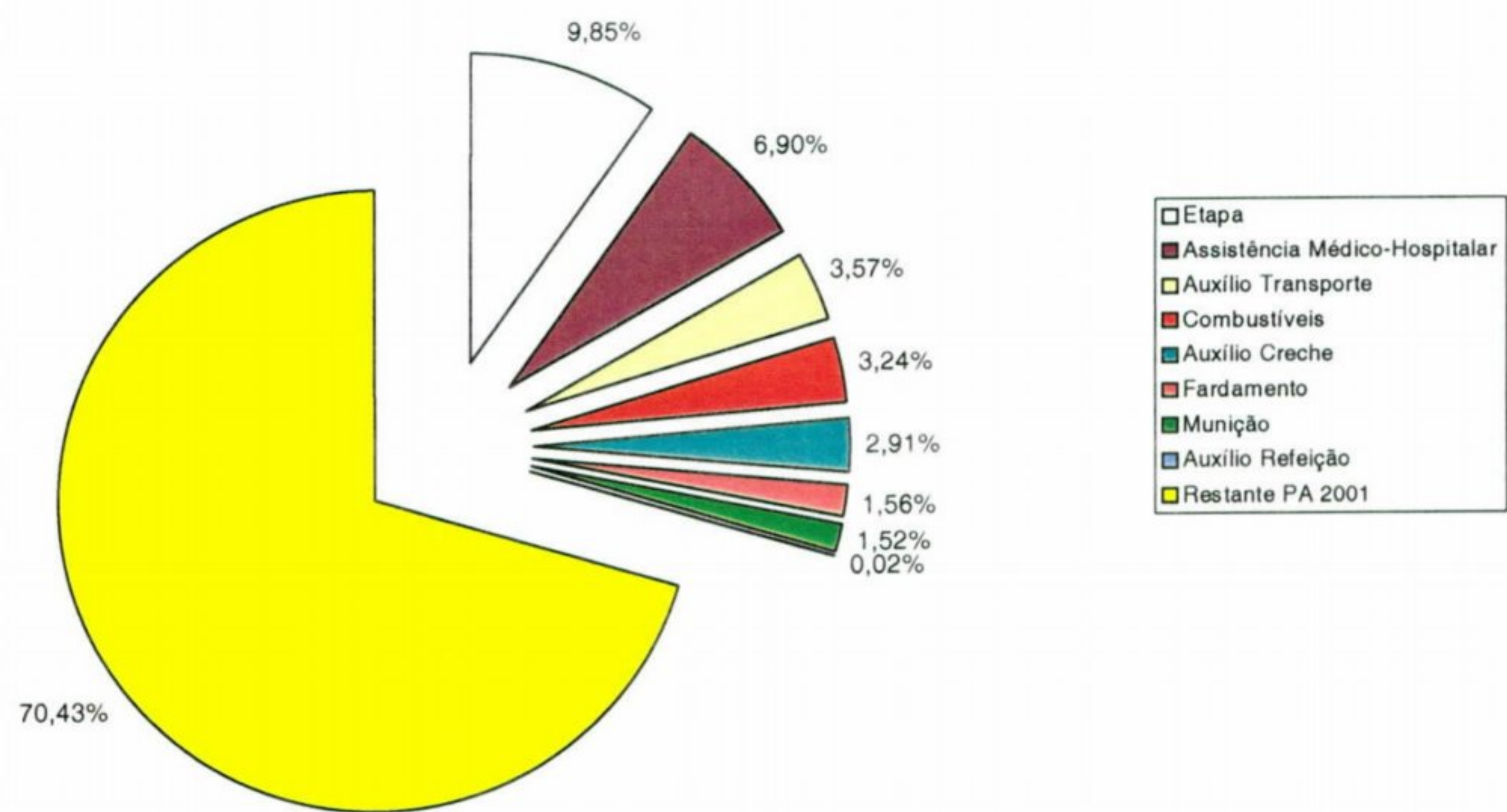
A distribuição dos créditos do Plano de Ação da Marinha

A leitura da PUMAR permite constatar a existência de determinadas despesas, julgadas compulsórias, que necessitam ser amparadas pelo PA da Marinha. Normalmente, tais despesas decorrem de leis aprovadas no Congresso Nacional, sem a devida contrapartida financeira no OGU, no tempo certo e no montante adequado. Na linguagem coloquial, denominam-se despesas com o "PA Social". Outras despesas, também compulsórias, estão relacionadas com a própria natureza da atividade realizada pela Força, ou seja, gastos para a aquisição de munição e de combustível. O gráfico seguinte mostra, em termos percentuais, como essas despesas participaram do orçamento, na rubrica OCC.

⁹ Fonte: Estado-Maior da Armada – Subchefia de Orçamento e Finanças.

GRÁFICO 2¹⁰

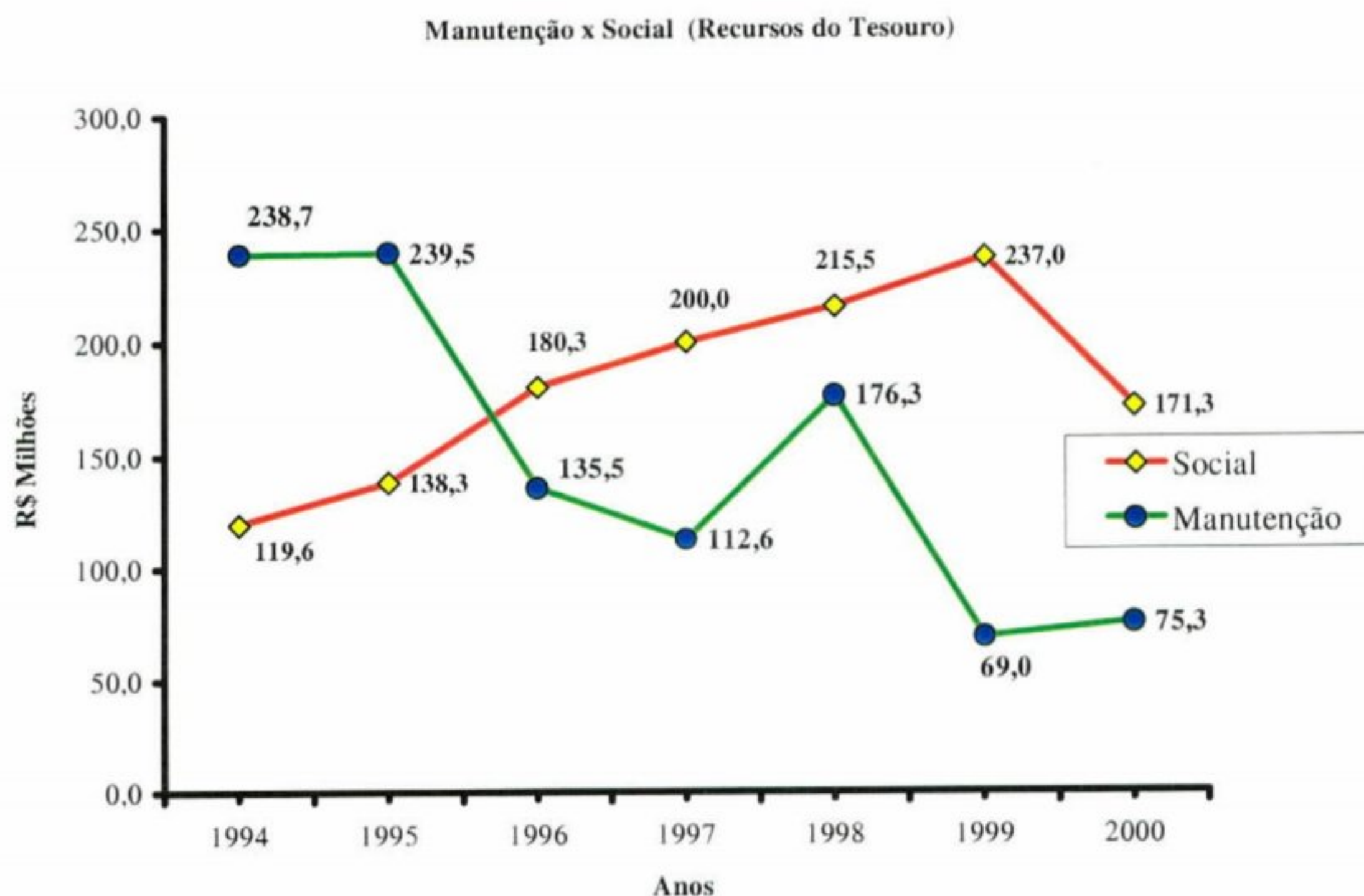
PARTICIPAÇÃO POR TIPOS DE DESPESAS NO PA DA MARINHA



Outra estatística que merece ser destacada diz respeito à comparação entre a maneira como evoluíram as despesas de caráter social e aquelas destinadas à manutenção das OM da Marinha. O gráfico seguinte mostra esta comparação.

¹⁰ Fonte: Diretoria de Administração da Marinha.

GRÁFICO 3¹¹



Do gráfico anterior, deduz-se que quase 30% do PA estão comprometidos com despesas, de caráter compulsórias para a Marinha. Restam, portanto, pouco mais de 70% para a Força alocar para a manutenção de suas OM e efetuar os necessários investimentos.

No gráfico acima, verifica-se que, excetuando-se o ano de 2000, as despesas de caráter social mostraram-se crescentes, consumindo, de forma substancial, os recursos alocados para a Marinha em todas as Fontes de Recursos oriundas do Tesouro Nacional.

Conclusão parcial

A participação percentual dos gastos com defesa em relação ao PIB está situada entre as menores entre os países do Cone Sul. Nações como o Uruguai, o Chile e a Colômbia quase sempre mantiveram maiores médias de participação dos gastos com

¹¹Fonte: Estado-Maior da Armada – Subchefia de Orçamento e Finanças.

defesa, em relação ao PIB, que o Brasil.¹² Em razão das enormes demandas vividas pelo país, particularmente no campo social, entende-se que 21% de participação do orçamento da defesa no PIB, como ocorreu, parece inaceitável. Porém, quando possível, gestões políticas deveriam ser feitas, visando elevar essa média, paulatinamente, para a série histórica observada nos anos 70, que foi de 7%.

No que tange à Marinha, dois fatos devem ser motivo de atenção especial. O primeiro diz respeito às crescentes despesas na rubrica “Pessoal”. A Força conta com efetivo de 48.600 militares. Citam-se, apenas para reflexão, os efetivos de algumas Marinhas: a Argentina-17.200; a Espanha-36.950; a Itália-38.000; o Chile-24000¹³. Não está em questão se o total de militares atualmente existente na Força está adequadamente dimensionado, em função da extensão da costa brasileira, ou outro parâmetro de referência.

Por outro lado, não parece correto subtrair a parcela correspondente ao pagamento de pessoal do custo total da Marinha. Para a sociedade e, por conseguinte, para a área econômica do Governo, a Marinha possui um ônus total, que agrega suas despesas com pessoal. Como os recursos oriundos do OGU mostram-se cada vez mais escassos para aplicação em Defesa Nacional, é previsível que o aumento das despesas com pessoal vá, em contrapartida, trazer reduções nos créditos destinados ao orçamento da Marinha nas demais rubricas.

O segundo motivo de preocupação para a Força diz respeito ao fato de o PA estar, cada vez mais, comprometido com despesas de caráter compulsórias, principalmente aquelas de caráter eminentemente social. Esta obrigatoriedade faz com que sejam destinados recursos cada vez menores para a Marinha. Tais reduções trazem indesejáveis degradações, por falta de manutenção, nas OM e, o mais grave, não

¹² Fonte: Estado-Maior da Armada – Subchefia de Orçamento e Finanças.

permite a continuidade dos investimentos, em particular os relacionados com a obtenção de novos meios, imprescindíveis para o suporte do Poder Naval.

¹³ Fonte: The Military Balance 2000-2001.

CAPÍTULO 5

O PLANO PLURIANUAL PARA O PERÍODO 2000 – 2003

Considerações Iniciais

Até o exercício financeiro de 1999, as LDO limitavam-se, na quase totalidade das vezes, à repetição de normas semelhantes àquelas constantes das LDO de anos anteriores.

Novos fatos começaram a acontecer a partir da Lei N.º 9.811, de 28 de julho de 1999, que tratou das diretrizes para a elaboração da LDO, pertinente ao exercício financeiro de 2000. Nesta Lei ficou determinado que as metas e prioridades para o exercício de 2000 estariam especificadas no PPA, atinente ao período 2000-2003, conhecido como “Avança Brasil”.

Ainda como novidade, a citada Lei normatizou o entendimento, para a Administração Federal, de Programa, Atividade, Projeto e Operação Especial, cujas definições, entre outras também atinentes ao PPA, encontram-se em Anexo C. Vale lembrar a diferença entre o entendimento que a Marinha tem, na SPD, para Programa, Atividade e Projeto, e os conceitos do PPA.

Na mesma direção da forma moderna de conceber um orçamento, a Lei em tela trouxe, ainda, as seguintes inovações:

- extinguiu a estruturação do orçamento em programas, acabando com a chamada classificação funcional programática, vigente durante os últimos 25 anos;
- aperfeiçoamentos, dentre os quais menciona-se aquele que pretende oferecer elementos para que os controles interno e externo possam relacionar a execução física e

financeira com os resultados da atuação dos Gerentes de Programa. Este item, em particular, acarretou sérios reflexos para o processo de planejamento e execução orçamentária da Marinha, como será apreciado posteriormente;

- designação de um Gerente de Projeto, a quem fica atribuída a responsabilidade por atingir os índices especificados para determinado programa; e
- englobou todas as Ações do Governo, sejam elas atinentes a investimentos de elevado vulto financeiro ou manutenções de rotina dos órgãos do Governo.

Na mensagem que encaminhou o Projeto de Lei do PPA, para apreciação do Congresso Nacional, o Presidente da República citou que a visão estratégica do governo deveria ser assentada no que se convencionou chamar de “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. Decorrente de estudos efetuados foram identificados cinco eixos, julgados capazes de alavancar o desenvolvimento pretendido pelo Poder Executivo. São eles:

- eixo da Amazônia – composto pelo Arco Norte e Madeira-Amazonas;
- eixo do Nordeste – composto pelo Transnordestino e São Francisco;
- eixo do Centro-Oeste – composto pelo Araguaia-Tocantins e Oeste;
- eixo do Sudeste – composto pela Rede Sudeste; e
- eixo do Sul – composto pelo Sudoeste e Sul.

No mapa em anexo D, podem ser visualizadas a localização e a extensão desses Eixos. No que tange ao Poder Marítimo, o PPA não contemplou nenhum Eixo destinado a amparar Ações capazes de incentivar o desenvolvimento deste importante Poder.

O PPA está estruturado em 365 Programas, envolvendo as mais diferentes áreas de atuação do Governo. O Programa é a principal peça do PPA. Em anexo E são definidos alguns tipos de Programas existentes no PPA, realçando-se aqueles considerados Finalísticos. Acrescenta-se que para estes tipos de Programas os Gerentes

de Programas, obrigatoriamente, apresentem resultados à sociedade. Nos Programas são apontados os objetivos descritivos a serem atingidos, associados aos respectivos indicadores, capazes de aferir o desempenho do respectivo Gerente de Programa. Cada Programa se subdivide em diversas Ações. As ações são todas regionalizadas e quantificadas com metas físicas e metas financeiras de aplicações de recursos, distinguindo-se os recursos da União e das demais Fontes de Recursos. Para o quadriênio estabelecido para a execução do PPA, foi inicialmente prevista a aplicação de recursos da ordem de R\$ 1,1 trilhão.

A participação da Marinha no PPA 2000-2003

A Marinha insere-se no PPA dentro do denominado Macroobjetivo 27-Garantir a Defesa Nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento, na Função 05-Defesa Nacional e na Subfunção - Defesa Naval. Compete à Marinha executar dezessete Programas do PPA. Dentre estes, nove Programas foram considerados Finalísticos, sendo gerenciados por Almirantes de diversos Setores da Força. Decorrente da divisão desses Programas, oitenta Ações estão a cargo da Marinha dentro do PPA em vigor.

A execução do PPA 2000-2003 pela Marinha

A Marinha estabeleceu como premissa que a execução do PPA seria efetuada utilizando-se, com as devidas adequações, a SPD e o SIPLAD, como instrumentos de gerência utilizados pelos Gerentes de Programas. Este fato traz implícito o emprego da utilização da COFAMAR, como órgão responsável pela aferição da execução física e

financeira dos Projetos do PA, que contribuem para a execução das Ações constantes do PPA.

Como mencionado anteriormente, o PPA possui como um de seus atributos possibilitar o controle pela sociedade dos recursos postos à disposição no OGU. Neste sentido, a área econômica do Governo entendeu que tal controle seria mais bem executado mediante o desdobramento dos Programas de Trabalho (PT). Até o exercício financeiro de 1999, a Marinha era contemplada no seu orçamento com trinta e sete PT, bastante genéricos, que lhes dava uma flexibilidade apreciável para planejar e executar créditos aprovados. Com o advento do presente PPA, esta situação inverteu-se drasticamente. Foram alocados à Marinha cento e cinco PT, por demais específicos. Tal fato gerou sérias dificuldades para a alocação, gerência e execução dos créditos do PA.

Quando trabalhava com trinta e sete PT, era possível para a Marinha distribuir os créditos nos Projetos do PA, sem muita preocupação em fazer o batimento entre o Propósito definido para cada Projeto do PA e aquele previsto para o PT. Por serem genéricos, esses PT normalmente enquadravam-se com a meta a ser atingida pelo Projeto do PA.

Com quase o triplo de PT, o nível de preocupação aumentou consideravelmente, no momento do provisionamento de um crédito pela DAdM. A execução desta tarefa passou a ser acompanhada de criteriosa avaliação, visando manter a compatibilidade do PT com a meta a ser atingida pelo Projeto do PA. Caso exista falha nesta avaliação e o provisionamento do crédito ocorra de forma indevida, o Ordenador-de-Despesa (OD), na ocasião da execução da despesa, poderá ser induzido a cometer erros. Esta impropriedade, se cometida, trará sérios problemas, para o OD, junto aos Órgãos responsáveis pelos controles internos e externos à Marinha.

Tratando da execução do PA, vale inicialmente mencionar que o crédito, proveniente do OGU, é concedido na Ação e está atrelado a um PT. Dentro da estrutura do Plano Diretor, temos como figuras centrais os Relatores de PB e Relatores-Adjuntos, em detrimento do Gerente de Programa. Existem casos em que uma Ação, para ser executada, depende de mais de um Projeto do PA. Quando isto ocorre, obedecida a SPD, temos diversos Relatores de PB contribuindo para a consecução de uma única Ação do PPA. Na medida em que os Relatores de PB não pertençam aos mesmos Setores da Marinha, onde estão sendo gerenciados os Programas do PPA, os Gerentes de Programas podem sentir dificuldades de exercer, de forma plena, suas tarefas. Neste caso, a distorção ocorre porque, na prática, os Gerentes estão administrando uma estrutura matricial, própria para Empreendimentos Modulares, sem amparo numa designação formal, que lhes dê ascendência administrativa sobre os Relatores de PB.

O controle da execução financeira do PPA, exercida a cada quatro meses pela COFAMAR, é feita em nível dos Projetos do PA. Assim sendo, aceita-se como normal que a cada quadrimestre seja executado, financeiramente, vinte e cinco por cento do valor alocado em cada Projeto do PA. Quando existe uma Ação, cujo propósito a ser alcançado dependa de mais de um Projeto do PA, pode ocorrer, por exemplo, de dois Projetos do PA estarem com suas execuções financeiras corretas, para o período de quatro meses, e a Ação, como um todo, não estar sendo desenvolvida satisfatoriamente. Basta que um dos Projetos do PA não esteja com um bom desempenho financeiro, para termos a constatação deste fato. Tal situação pode trazer empecilhos para os Gerentes de Programas, em razão das responsabilidades e informações externas à Marinha que devem prestar, principalmente quando se tratam de Programas Finalísticos.

Acerca das informações externas à Marinha, a cargo dos Gerentes de Projetos, configura-se outra dificuldade trazida pelo PPA. O SIG é o sistema, embrionário e em

fase de aperfeiçoamento, que os Gerentes do PPA utilizam para prestar tais informações diretamente ao Governo Federal. Não existe correspondência direta entre as informações postas no SIG e aquelas existentes no SIPLAD. Para sanar mais este óbice, a Marinha vem introduzindo alterações no SIPLAD, visando sua adequação ao SIG, sem alterar significativamente sua estrutura. A execução desta tarefa tem apresentado dificuldades para a Marinha, em razão da diferença entre a concepção sistêmica da SPD, e da sua ferramenta de gerência que é o SIPLAD, e do PPA, que tem no SIG seu instrumento de gerência. Semelhante dificuldade encontram os Gerentes de Projetos, em razão das diferenças das informações requeridas pelo SIPLAD e pelo SIG.

Conclusão parcial

De concepção bastante engenhosa, o PPA 2000-2003 pretende atender às demandas requeridas pela sociedade. Torna-se ambicioso na medida em que atribui idêntica prioridade, no que tange ao controle de sua execução, para Projetos de Investimentos de elevado valor financeiro e uma simples atividade rotineira, praticada pela Administração Pública.

O PPA em execução parece refletir uma mentalidade territorialista, quando não vislumbrou um Eixo capaz de impulsionar o Poder Marítimo brasileiro. Contemplar um Eixo desse tipo, em futuros PPA, deveria ser motivo de gestão da Marinha junto ao Ministério da Defesa.

Em princípio, pareceu correta a decisão da Alta Administração Naval em não abrir mão da SPD e do SIPLAD para administrar o PPA. No momento em que entrou em vigor o PPA, a Marinha confrontava-se com a escolha entre uma Sistemática testada

e aprovada, por mais de trinta e oito anos, ou adotar uma nova, ainda em fase embrionária.

Contudo, S.M.J, qualquer que seja a matriz política dos futuros Governos, o que poderá mudar são as Ações, uma vez que o PPA decorre de preceito constitucional e está tecnicamente bem concebido. Por conseguinte, a continuidade da execução do PPA, seguindo a SPD e com utilização do SIPLAD só deve continuar na medida em que as adequações procedidas nestes dois instrumentos de gerência permitam o perfeito desempenho das tarefas atribuídas aos Gerentes de Projeto.

Outro fator de atenção diz respeito à atribuição da COFAMAR no que concerne à avaliação e acompanhamento dos Projetos vinculados às Ações do PPA. Como mostrado, este fato pode implicar em conclusões imprecisas acerca da execução física e financeira de determinada Ação. Talvez fosse o caso da Marinha proceder estudos visando avaliar a aceitabilidade da criação de uma estrutura administrativa voltada especificamente para avaliar, em conjunto, os Projetos do PA que amparam a execução das Ações do PPA.

Apesar das dificuldades trazidas para a Marinha, como foi mostrado, o PPA, ora em execução, requer resultados, materializados em forma de indicadores de desempenho. Por enquanto, e até por ser recente, o SIG não permite que a sociedade e formadores de opinião pública tenham acesso às informações, postas pelos Gerentes de Projeto, no referido Sistema, como acontece, por exemplo, com o SIAFI. Em se tratando de um Plano que pretende atender às demandas da sociedade, é previsível que a abertura do SIG, para as partes interessadas em acompanhar a execução do PPA, não tarde a acontecer. Portanto, é necessário que as informações sejam criteriosamente analisadas antes de sua introdução no SIG, sob pena de expor a Marinha a críticas indesejáveis.

Apesar da forma de concepção e execução do PPA ter se constituído em fato relativamente novo para a Marinha, não é possível vislumbrar a obtenção de créditos, para o seu orçamento, senão por intermédio das Ações constantes deste documento governamental.

CAPÍTULO 6

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SEUS EFEITOS NA MARINHA

Considerações iniciais

Como mencionado no Capítulo 2, a LRF é extensa, detalhada e restritiva no que tange aos dispêndios públicos. É abrangente, ao estabelecer normas para serem cumpridas pelos três Poderes da União, ou seja, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Outras peculiaridades da LRF são:

- concede amparo legal ao Poder Judiciário para punir eventuais infratores das regras nela existentes;
- legisla sobre matéria referente às finanças públicas; e
- é de natureza Complementar.

Por tratar de finanças públicas, a iniciativa para modificá-la, no sentido de torná-la menos restritiva, quanto aos gastos públicos, necessita da vontade política do Poder Executivo, que tem a prerrogativa de encaminhar para o Poder Legislativo matérias que tratem de finanças públicas. Por ser uma Lei Complementar, requer, também, maioria absoluta para sua modificação pelo Congresso Nacional.

Dentro do contexto descrito, o presente Capítulo analisará, somente, os óbices trazidos para o planejamento e execução orçamentária da Marinha decorrentes da LRF.

Repercussão da Lei de Responsabilidade Fiscal no Planejamento da Marinha

Foram mostradas, no escopo do trabalho, as crescentes reduções orçamentárias vividas pela Marinha. Para compensar tais reduções, a Força tem, ao longo do tempo,

procurado captar recursos adicionais, oriundos de Operações de Crédito, no país e no exterior. Os gráficos constantes do anexo F mostram como evoluiu o endividamento da Marinha ao longo do tempo. No primeiro gráfico pode ser observado que em 2006 começarão a decrescer os pagamentos com amortizações e juros a serem efetuados pela Força, em razão de empréstimos captados no país.

No segundo gráfico constata-se que, idênticos pagamentos, a serem efetuados ao exterior e nas mesmas rubricas, decrescerão a partir de 2003. Embora tendo que contar com o aval do Poder Executivo, o endividamento, no país e no exterior, sempre foi uma alternativa, presente no planejamento efetuado pela Marinha, para contrabalançar as perdas de recursos no OGU.

Em seguida passaremos a verificar a maneira como a LRF, praticamente, inviabiliza as captações de recursos pela Marinha no exterior e no país.

Repercussões da LRF para a Marinha na captação de créditos oriundos do exterior

Transcreve-se parte do artigo 32 da LRF:

Artigo 32º. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

I -;

II-inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita.

Sempre foi mandatório que os gastos realizados pelo setor público tivessem contrapartida de crédito no OGU. Entretanto, na prática, constatava-se que dispêndios amparados em operações de crédito, não necessariamente tinham tal contrapartida. Era jurisprudência que, uma vez concedido o aval, pelos Poderes Executivo e Legislativo, para a captação do financiamento por qualquer órgão da Administração Pública, os

pagamentos dos juros e encargos decorrentes estavam antecipadamente garantidos pelo Poder Executivo.

Há três anos atrás, a Marinha, visando compensar perdas orçamentárias, obteve financiamento, da ordem de USD 500 milhões, junto ao banco Paribas, para emprego, basicamente, na compra de equipamentos oriundos da Europa. Considerando que, para efeito de planejamento orçamentário, um Dólar Americano necessita dois Reais, como contrapartida no OGU, caso os USD 500 milhões fossem gastos neste exercício financeiro, haveria necessidade de ser aprovado R\$ 1 Bilhão na FR-149 e disponibilizados no orçamento da Marinha. Tal providência possibilitaria a correta regularização da despesa na FR adequada.

No orçamento aprovado para a Marinha em 2001 foram disponibilizados, na FR-149, cerca de R\$ 38 milhões. Do total de USD 500 Milhões obtidos como financiamento externo, a Força só pode contratar até o limite de R\$ 38 milhões, sob pena de estar contrariando o Artigo 32 da LRF. Portanto, em que pesem as gestões políticas para captar o financiamento externo, a Marinha não está podendo dispor da totalidade da linha de crédito negociada.

Repercussões da LRF para a Marinha na captação de créditos no país

Na prática, trata-se de captação de recursos, basicamente oriundos de agências governamentais de fomento ao desenvolvimento do País, dentre as quais o exemplo mais clássico é o BNDES. Além de atender às necessidades da Marinha, constitui-se em forma de incentivar a produção das indústrias brasileiras, qualificar a mão-de-obra local e gerar empregos, em particular nas indústrias ligadas ao Poder Marítimo Brasileiro.

Tomemos o Artigo 36 da LRF.

Artigo 36º—É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Parágrafo único— O disposto no *caput* não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimentos de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

Em termos reais, estes dispositivos da LRF inviabilizam a captação de recursos por parte da Marinha, nas agências governamentais de fomento, em particular no BNDES. Vale citar que este Artigo não inibe a captação de recursos em instituições financeiras, de natureza privada. Entretanto, os juros por elas praticados encontram-se tão elevados, que suas captações são de baixa aceitabilidade para a Marinha.

Embora sob certas circunstâncias, os empréstimos em instituições financeiras privadas sejam aceitáveis, poderá ocorrer que o Governo, com base no Artigo 32, Item II não disponibilize no OGU a contrapartida na FR-146. Neste caso, estaríamos diante do mesmo problema vivido com relação ao empréstimo do banco Paribas.

Como exemplo concreto temos o projeto de modernização da Escola Naval, para o qual a Marinha obteve o aval para captar, junto ao BNDES, um total de R\$ 23 milhões. Entraves burocráticos retardaram tanto sua aprovação, que a LRF entrou em vigor, inviabilizando a concretização do empréstimo.

Ao tratar da execução orçamentária do OGU, a LRF incorporou dois Artigos bastante inovadores, em razão das restrições que trazem para a Administração Pública. Para melhor análise, são transcritos abaixo:

Artigo 8º – Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Artigo 9º – Se verificado, ao final de um bimestre (grifo meu), que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos

trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Fundamentado particularmente no Artigo 8º da LRF, foi expedido o Decreto N.º 3.746 de 6 de fevereiro de 2001 que estabeleceu os Limites para a Emissão de Empenhos (LME) no âmbito do Poder Executivo. Em 19 de fevereiro de 2001, o Ministro da Defesa assinou a Portaria N.º 117, explicitando, no seu Setor, os limites máximos para a realização de despesas.

No presente exercício, a sanção presidencial na Lei do Orçamento ocorreu em 05 de janeiro de 2001. Nota-se, portanto, que não foi observado, S.M.J., o prazo de um bimestre para que fosse avaliado o comportamento da receita, de modo a cumprir, de forma adequada, o contido no Artigo 9º da LRF.

Na Marinha, do total inicialmente aprovado no seu orçamento para a Manutenção e Investimentos da Força, o Decreto e a Portaria acarretaram, na prática, um corte da ordem de R\$ 111 milhões (cento e onze milhões de Reais). Reverter este crédito não será tarefa fácil, em razão das restrições orçamentárias impostas pelo Poder Executivo.

Conclusão parcial

Dentro do atual cenário político e econômico vivido pelo País, não é possível imaginar, pelo menos em curto prazo, modificações na LFR, no sentido de flexibilizar sua aplicação. Portanto, esta premissa deve balizar o planejamento da Marinha.

Apesar das reduções dos pagamentos com amortização, juros e encargos da dívida externa, a partir de 2003 e, em 2006, da dívida interna, depreende-se, do que foi mostrado, que a Marinha sofrerá restrições, não só para contrair empréstimos, bem

como para proceder suas execuções, em razão da vigência da LRF. Tais restrições, associadas às reduções orçamentárias, tornam possível antever, em futuro não muito distante, degradações acentuadas no estado de manutenção das OM e na prontidão operativa da Força.

Outro aspecto a destacar diz respeito ao enorme poder, delegado pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo, por intermédio da LRF, para estabelecer os LME. Em termos práticos, a fixação desses LME significa a execução de um outro Orçamento, diferente daquele inicialmente aprovado pelo Poder Legislativo. Este fato induz ao raciocínio que o OGU é um instrumento meramente fictício.

CAPÍTULO 7

CONCLUSÃO

Uma das tarefas mais nobres, que compete aos Poderes Legislativos, é a elaboração do orçamento de um país. É no orçamento que os representantes do povo consubstanciam as dotações orçamentárias, visando atender aos anseios da sociedade organizada.

Ao longo de nossa história, constata-se que, na quase totalidade das vezes, a nobre tarefa de elaborar o OGU esteve a cargo do Poder Executivo. Esta distorção histórica, sob o ponto de vista do autor, confere ao mencionado Poder competência quase exclusiva para alocar créditos no OGU seguindo, unicamente, suas prioridades, que nem sempre estão em consonância com os desejos da sociedade. Nos países, onde as práticas democráticas têm experiência secular, como nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, os orçamentos são planejados e confeccionados no seio do Poder Legislativo, o que confere maior legitimidade ao processo.

Uma outra peculiaridade verificada no orçamento brasileiro diz respeito à dicotomia entre a forma como ocorre sua elaboração e o momento de sua execução. Como discorrido neste trabalho, é moderna a forma de concepção, quando o OGU vincula a programação de seus dispêndios aos Programas, como os existentes no PPA. Foi visto também que este Plano exige resultados, os quais são mensurados por indicadores de desempenho, previamente estabelecidos, como é característico de um moderno orçamento.

Entretanto, após a aprovação do OGU, durante a fase de execução, são emitidos atos administrativos, como os LME, oriundos do Poder Executivo, que visam, na prática:

- controlar entradas e as saídas de recursos do caixa do Tesouro Nacional. Portanto, o foco volta-se, eminentemente, para o controle das despesas da Administração Pública; e
- evitar, mesmo sem mensurar a aceitabilidade, o aumento do déficit público, ao contrário do que admitia Keynes, sob certas condições.

Quando isto ocorre, o pensamento tradicional de conceber e executar um orçamento, mostra-se presente, tendo em vista que o foco sai dos resultados programados, passando para o controle exclusivo das despesas governamentais. Além deste fato, os atos administrativos oriundos do Poder Executivo contribuem, em termos pragmáticos, para a existência de dois orçamentos: um aprovado pelo Congresso Nacional, expresso na LOA, e um outro, normalmente sob contingências, executado pelo Poder Executivo.

Outro fato que permeia a Administração Pública, diz respeito às dificuldades econômicas atravessadas pelo País. As conjunturas nacional e internacional não permitem antever folgas orçamentárias capazes de possibilitar aumentos nas dotações orçamentárias do Orçamento da Defesa. Neste cenário de dificuldades, manter os orçamentos das três Forças nos patamares financeiros atuais, até a superação dos problemas econômicos vividos pelo Brasil, será um desafio a ser vencido pelos representantes de nossas Forças junto ao Congresso Nacional.

Ainda é cedo para avaliar, de forma objetiva, o impacto causado pela criação do MD, em especial no que diz respeito ao trato das questões orçamentárias. No caso específico da Marinha é prudente, na visão do autor, evitar alterações da Lei Complementar N.º 97/99, de modo que o planejamento do Orçamento da Defesa passe

para a responsabilidade daquele Ministério. É motivo de reflexão o fato de a estrutura administrativa do MD não destinar, desde sua criação, a gestão orçamentária e financeira a Oficial General, de qualquer das Forças.

No âmbito exclusivo da Marinha, os fatos analisados no corpo do trabalho permitem comprovar que ela foi administrativamente criativa, quando concebeu a sua SPD. Esta Sistemática permitiu que a Força conseguisse, até a presente data, otimizar o emprego dos restritos créditos aprovados, ao longo do tempo, nos OGU, minimizando, em contrapartida, os efeitos negativos sentidos na manutenção e nos investimentos de suas OM.

Os responsáveis pela administração da Marinha mostraram-se diligentes quando, ao perceberem a tendência de queda nas dotações orçamentárias, concedidas anualmente, estabeleceram uma prioridade única na Força, materializada na PUMAR. Tal providência evita pulverização na distribuição e na aplicação de recursos nos diversos Setores da Marinha.

Dentro do contexto de escassez de recursos, a Marinha mostrou-se politicamente articulada, ao convencer os Poderes Executivo e Legislativo que uma das formas de compensar as perdas orçamentárias poderia acontecer mediante autorização, dada pelos mencionados Poderes, para a captação de recursos, no país e no exterior, sob a forma de empréstimos. Este procedimento trouxe reflexos positivos na manutenção e, principalmente, na continuidade dos investimentos da Força.

Entretanto, as restrições, impostas pela LRF, não permitem projetar um cenário financeiro otimista para a Marinha. Com a quase totalidade de sua dotação orçamentária fortemente comprometida com pagamento de despesa de pessoal e tendo a parte remanescente vinculada às despesas de caráter compulsórias, tais como aquelas atinentes ao “PA Social”, a Força está diante da possibilidade de ver seus investimentos,

praticamente reduzidos, a valores inexpressivos. Mantido este cenário e levando em consideração os elevados custos envolvidos para a compra e manutenção de equipamentos e meios navais, é previsível uma obsolescência acelerada do Poder Naval Brasileiro.

Finalmente, o autor julga pertinente apresentar algumas sugestões que, na sua visão, podem contribuir para minimizar os impactos sentidos na Marinha, advindos dos problemas apresentados no escopo do trabalho:

- tentar impedir, caso o assunto seja posto na pauta para discussão, a centralização da elaboração do Orçamento da Defesa no MD;
- procurar, dentro do possível, manter os limites percentuais atualmente fixados para a Marinha do Amanhã e Marinha do Futuro;
- concentrar esforços políticos no sentido de que seja guarnecido por Oficial General o Setor de Finanças do MD;
- reduzir, mesmo encerrando as atividades de algumas OM, as despesas com pagamento de pessoal, procurando obter, anteriormente, garantias de que o montante financeiro correspondente à economia realizada, voltaria para a Marinha, na forma de concessão do crédito, sem o qual, o efeito seria inócuo;
- procurar introduzir no PPA um Eixo que privilegie o desenvolvimento do Poder Marítimo;
- verificar a aceitabilidade da criação de uma estrutura administrativa específica, no âmbito da Força, para administrar o PPA;
- mantida a estrutura atual de planejamento e execução dos futuros PPA, avaliar, de forma constante, se a SPD e o SIPLAD mostram-se adequados como instrumentos de gerência do referido Plano;

- fazer gestões, junto à área de finanças do Governo Federal, visando a alocação para Marinha de PT menos restritivos, de maneira a facilitar a execução do crédito alocado no PA;
- apresentar ao Ministro da Defesa os impactos negativos na prontificação da Força, em razão da vigência da LRF; e
- tentar obter, por meio de gestões políticas ou jurídicas, que os contratos de financiamentos, cujas negociações tiveram início antes da vigência da LRF, sejam materializados.

ANEXO A

DAS DEFINIÇÕES E ATRIBUIÇÕES DOS AGENTES NA SISTEMÁTICA DO PLANO DIRETOR

- **Direção Setorial:** exercida pelos Órgãos de Direção Setorial (ODS), a quem compete orientar, coordenar e controlar as atividades relacionadas com o Plano Diretor, no seu respectivo Setor;
- **Direção Executiva:** tarefa pertencente às Diretorias Técnicas (DE), a quem compete às mesmas tarefas pertencentes aos ODS, porém relacionadas com o seu Plano Básico (PB). Entende-se como PB um documento que reúne as informações;
- **Direção Geral:** exercida pelo Comandante da Marinha. É de sua competência, apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Marinha que será encaminhada ao Ministério da Defesa;
- **Assessoria Geral:** prestada por dois órgãos consultivos, de caráter permanente, que são o Conselho do Plano Diretor (COPLAN) e o Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha (COFAMAR). O primeiro órgão é, objetivamente, responsável por apreciar o planejamento da Marinha para o exercício seguinte. Portanto, trata, na prática, do estabelecimento de metas prioritárias para execução, dentro dos recursos postos à disposição pelo Congresso Nacional. Seu presidente é o Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA). Tem como membros os representantes do Almirantado, como Assessores o Diretor de Administração da Marinha e o Subchefe de Orçamento e Finanças do Estado-Maior da Armada. A COFAMAR trata de bem cuidar para que a execução orçamentária da Força ocorra de forma adequada;
- **Plano Básico (PB):** é o documento que reúne as informações e considerações a respeito das necessidades de uma determinada área da Marinha. Orienta as ações a empreender nos Programas e Projetos, para a realização das diversas atividades naquela área. Cada PB é dirigido por um Diretor Executivo, denominado Relator de PB. Atualmente existem 19 Relatores de PB, identificados por letras que vão de A (ALFA) até Z (ZULU);
- **Direção Executiva Adjunta:** tarefa exercida por algumas Organizações Militares (OM), previamente selecionadas em função da relevância que representam, que tratam de seus assuntos diretamente com os Relatores de PB;
- **Assessoria Especializada:** exercida pelas denominadas Comissões de PB, sua tarefa é assessorar os órgãos de Direção Executiva;
- **Projeto:** é o conjunto harmônico de ações definidas e quantificadas quanto ao propósito, características, metas, custos e tempo de realização, visando ao atendimento de uma necessidade específica da Marinha. Todos os Projetos “vivos” da

Marinha devem explicitar a que Tipo de Marinha pertencem: se da Marinha do Presente, do Amanhã ou do Futuro;

➤ **Empreendimento Modular (EM):** constitui-se num agrupamento de Projetos ou de Parcelas de Projetos que representam módulos de um empreendimento cujo porte e complexidade exigem o atendimento de metas parciais interdependentes e, por isso, escalonadas harmoniosamente no tempo, de modo a propiciar a consecução da meta planejada;

➤ **Marinha do Presente:** compreende os Projetos que se destinam a manter em funcionamento a Marinha atual;

➤ **Marinha do Amanhã:** compreende os Projetos de Investimento de grande monta e execução demorada, normalmente acima de doze meses;

➤ **Marinha do Futuro:** compreende projetos atinentes à pesquisa e desenvolvimento, normalmente associados ao desenvolvimento de protótipos e ciência e tecnologia;

➤ **Secretaria Executiva:** tarefa desempenhada pela Secretaria-Geral da Marinha (SGM) e, por delegação desta, pela Diretoria de Administração da Marinha (DAdM);

➤ **Gestoria Executiva:** exercida pelas Unidades Gestoras (UG), que são responsáveis pela execução de projetos ou parcelas destes;

➤ **Calendário de Trabalho do Plano Diretor:** O Calendário de Trabalho do Plano Diretor (CTPD) é o documento, aprovado pelo Comandante da Marinha, que estabelece as datas limites para a elaboração, revisão, atualização, publicação, distribuição e divulgação de documentos, bem como das reuniões e outros eventos pertinentes ao PD, indicando, também, os responsáveis pelo seu cumprimento;

➤ **Prioridade Única da Marinha (PUMAR):** é o documento, emitido pelo Estado-Maior da Armada, que estabelece, por Parcela Orçamentária (PO), as prioridades fixadas pela Marinha, à luz do binômio Necessidade x Missão da Marinha. Desse modo, a PUMAR é ordenada da PO de mais alta para aquela de menor prioridade. Dentro de cada PO, constante da PUMAR, são relacionados os Projetos que receberão créditos por ocasião da montagem do orçamento da Marinha;

➤ **Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD):** trata-se de um sistema, desenvolvido e gerenciado pela DAdM, apoiado em tecnologia de banco de dados, que reúne os recursos de informática para viabilizar, de modo prático e ágil, os conceitos presentes na Sistemática do Plano Diretor (SPD);

➤ **Sistema de Dotação Orçamentária (Sidor):** é o sistema informatizado, que permite, entre outras tarefas, a colocação da proposta orçamentária de uma repartição da administração federal;

➤ **Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi):** é o sistema de teleinformática que processa a execução orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, direta e indireta;

➤ **Fonte de Recursos (FR):** representa, simplificada, a procedência dos recursos em função da fonte arrecadadora. As principais FR utilizadas pela Marinha são:

- 100 – Recursos Ordinários do Tesouro Nacional;
- 135 – Cota-Parte do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante;
- 138 – Cota-Parte de Compensações Financeiras;
- 146 – Operações de Crédito Internas – em moeda;
- 149 – Operações de Crédito Externas – em moeda;
- 150 – Recursos não Financeiros Diretamente Arrecadados;
- 250 – Recursos não Financeiros Diretamente Arrecadados; e
- 280 – Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados;

➤ **Unidade Orçamentária (UO):** repartição da administração direta a que a Lei do Orçamento consigna dotações específicas para a realização de despesas do Governo Federal, específicas de sua área de trabalho, e sobre as quais essa repartição exerce o poder de disposição. A Marinha possui as seguintes UO:

- a) 52131-Comando da Marinha (CM);
- b) 52132-Tribunal Marítimo (TM);
- c) 52133-Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM);
- d) 52931-Fundo Naval;
- e) 52932-Fundo de Ensino de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo;
- f) CCCPMM; Caixa de Construções de Casas para o Pessoal do Ministério da Marinha. Por se tratar de OM com características próprias, a CCCPMM não possui um código numérico; e
- g) 52231-Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON); e

➤ **Quadro Proposta de Programação de Recursos (QPPR):** são quadros contendo o detalhamento financeiro que se encontram anexados a cada Projeto aprovado pela Marinha.

ANEXO B

PRIORIDADE ÚNICA DA MARINHA – PUMAR

PARCELA ORÇAMENTÁRIA (PO)	NOMENCLATURA
01	Pagamento de pessoal (SGM)
02	Pagamento de pessoal (Tribunal Marítimo)
03	Dívida externa
04	Dívida interna
05	Auxílio creche
06	Etapa de alimentação
07	Auxílio transporte
08	Assistência Médico-Hospitalar
09	Fardamento
10	Diárias e demais Indenizações
11	Seguro Saúde/Auxílios Diversos
12	Projeto de Atividade Padronizado (PAP)
13	OCC – Tribunal Marítimo
14	Programa Geral de Reparos (PROGEM)
15	Catologação
16	Equipamentos, Sobressalentes e Material de CAV
17	Tráfego de Carga
18	Recuperação de Bens Móveis/Imóveis
19	Combustíveis
20	Munição, Mísseis, Torpedos e Minas
21	SECIRM
22	Relações Públicas
23	PRM
24	Desenvolvimento de Protótipos
25	Ciência e Tecnologia (C&T)
26	Recursos Instrucionais
27	Automação de OM
28	Cursos/Estágios
29	Obtenção de Embarcações de Apoio
30	Obtenção de Viaturas Administrativas
31	Demais PANP
32	Construção e Aquisição de PNR
33	Demais PINV

ANEXO C

DEFINIÇÕES ATINENTES AO PLANO PLURIANUAL

Programa: é o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;

Atividade: é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação do governo;

Projeto: é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

Operação Especial: são as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços;

Sistema de Informações Gerenciais do PPA (SIG): é um sistema informatizado, administrado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e posto à disposição dos Gerentes do PPA por meio eletrônico; e

Programa de Trabalho (PT): denominação que se dá ao conjunto de projetos e atividades que serão executados por uma determinada Unidade Orçamentária ou Órgão num determinado exercício.

ANEXO D

EIXOS DO PLANO PLURIANUAL 2000-2003



ANEXO E

PROGRAMAS DO PPA 2000-2003

PROGRAMAS DO PPA	TÍTULO	FINALÍSTICOS (S/N)
0067	Atenção à Criança	N
0100	Assistência ao Trabalhador	N
0633	Ensino Profissional da Marinha	S
0635	Serviço de Saúde da Marinha	S
0104	Recursos Pesqueiros Sustentáveis	N
0167	Brasil Patrimônio Cultural	N
0462	Climatologia, Meteorologia e Hidrologia	N
0472	PROANTAR	S
0474	Recursos do Mar	S
0622	Adestramento e Operações Militares da Marinha	S
0639	Segurança e proteção ao Tráfego Aquaviário	S
0750	Programa de Apoio Administrativo	N
0626	Reaparelhamento da Marinha	S
0629	Tecnologia de Uso naval	S
0645	Assist. e Cooperação da MB à Sociedade Civil	S
0752	Gestão da Política de Comunicação de Governo	N
0089	Prev. De Inativos e Pensionistas da União	N

ANEXO F

RESUMO GLOBAL DAS DÍVIDAS INTERNA E EXTERNA DA MARINHA

GRÁFICO 1

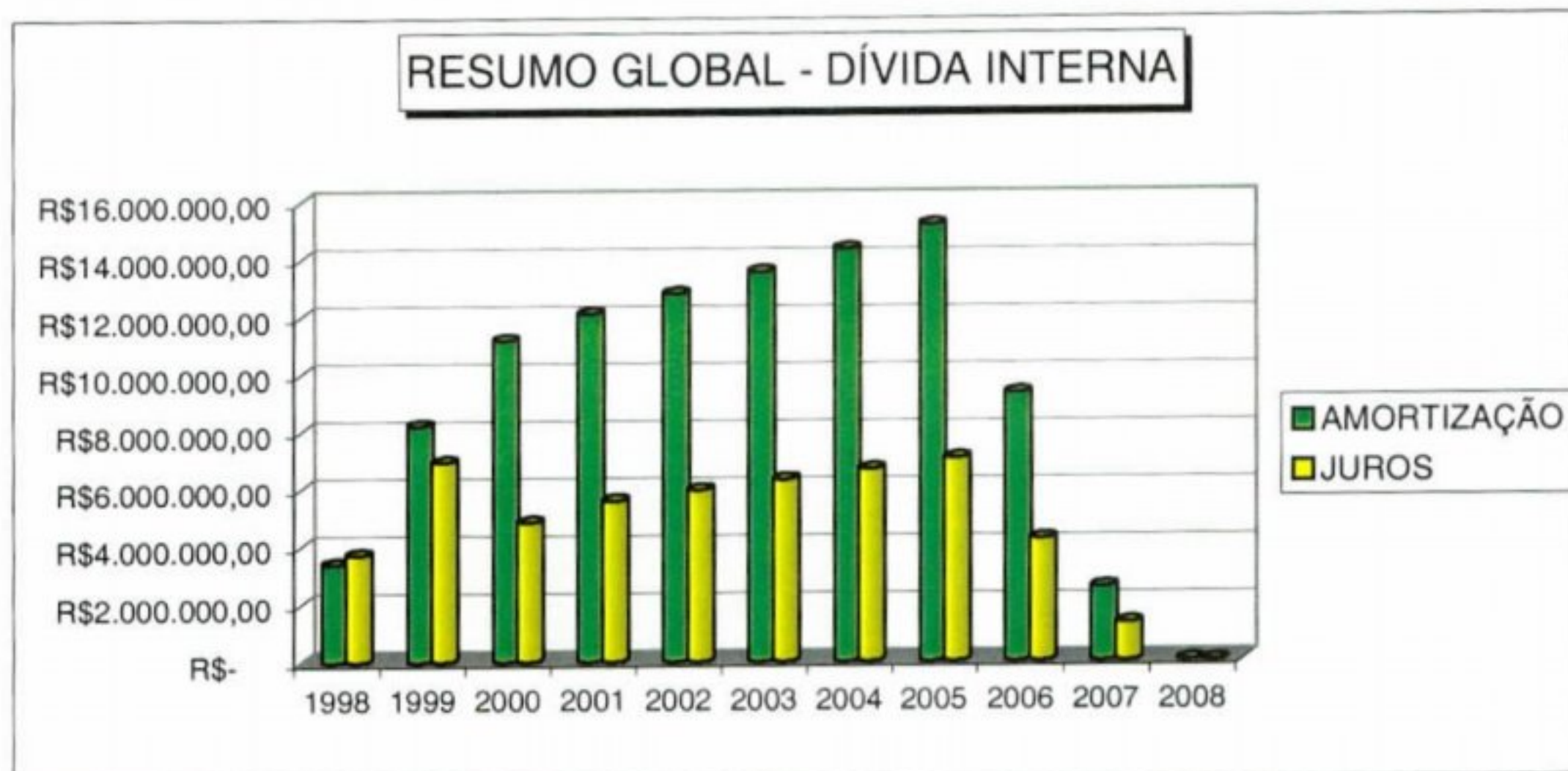
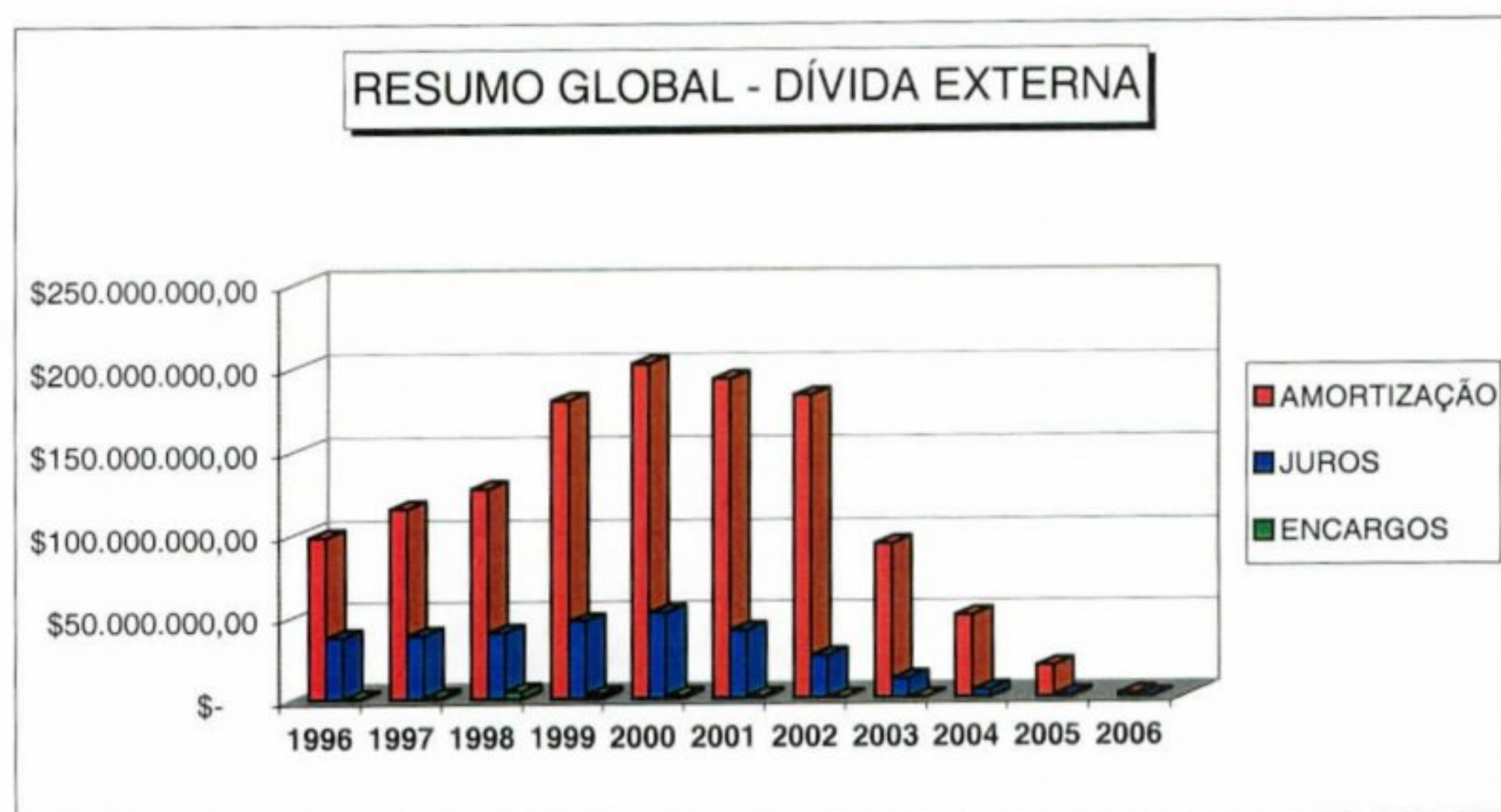


GRÁFICO 2



ANEXO G

BIBLIOGRAFIA

1. AVANÇA Brasil mostra sucesso no primeiro balanço. O Estado de São Paulo. São Paulo, 20 abr. 2001.
2. BELCHIOR, Procópio G. Orçamento Programa. 2.ed. Rio de Janeiro : Pallas, 1976.
3. BRASIL. Constituição. Constituição : República Federativa do Brasil, 1988. Brasília : Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
4. _____.Decreto nº 3.746 de 6 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa, sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo para o exercício de 2001. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 7 fev. 2001. Arquivo obtido no endereço <http://www.planalto.gov.br/ccivil>, no dia 16.03.2001.
5. _____.Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 27 fev. 1967. Arquivo obtido no endereço <http://www.planalto.gov.br/ccivil>, no dia 11.04.2001.
6. BRASIL. Escola de Guerra Naval. EGN-215. Guia para a elaboração de ensaios e monografias. Rio de Janeiro, 1998.
7. _____.FI-219-A. Guia para elaboração de referências bibliográficas. Rio de Janeiro, 1992.
8. BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 23 mar. 1964. Arquivo obtido no endereço <http://www.planalto.gov.br/ccivil>, no dia 03.05.2001.
9. _____. Lei nº 9.473 de 22 de julho de 1997. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1988 e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 23 jul. 1997. Arquivo obtido no endereço <http://www.planalto.gov.br/ccivil>, no dia 03.05.2001.
10. _____. Lei nº 9.811 de 28 de julho de 1999. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2000 e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 29 jul. 1999.

Arquivo obtido no endereço <http://www.planalto.gov.br/ccivil>, no dia 06.03.2001.

11. _____. Lei nº 9.989 de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 24 jul. 2000. Arquivo obtido no endereço <http://www.planalto.gov.br/ccivil>, no dia 07.03.2001.
12. _____. Lei nº 9.995 de 25 de julho de 2000. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 26 jul. 2000. Arquivo obtido no endereço <http://www.planalto.gov.br/ccivil>, no dia 06.03.2001.
13. _____. Lei Complementar nº 97 de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 10 jun. 1999. Arquivo obtido no endereço <http://www.planalto.gov.br/ccivil>, no dia 06.03.2001.
14. _____. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 05 mai. 2000. Arquivo obtido no endereço <http://www.planalto.gov.br/ccivil>, no dia 27.03.2001.
15. BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria nº 117 de 19 de fevereiro de 2001. Fixa o limite para a emissão de empenhos no âmbito do Ministério da Defesa.
16. BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Relatório de avaliação do PPA 2000-2003. Arquivo obtido no endereço <http://www.planalto.gov.br/ccivil>, no dia 03.05.2001.
17. _____. Histórico das atividades orçamentárias. Arquivo obtido no endereço <http://www.planejamento.gov.br/orçamento/sof/sistema>, no dia 07.01.2001.
18. _____. Planos e orçamentos públicos : conceitos, elementos básicos e resumo dos projetos de Leis do Plano Plurianual 2000/2003. Arquivo obtido no endereço <http://www.planejamento.gov.br/orçamento/sof/sistema>, no dia 20.02.2001
19. BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. Circular nº 13 de 02 de janeiro de 2001. Sistema de Informações Gerenciais do PPA 2000/2003 (SIG 2000).
20. _____. SGM-101. Normas para a execução do Plano Diretor. Brasília, 1999.
21. _____. SGM-301. Normas sobre administração financeira e contabilidade. Brasília, 1999.
22. CAMINHA, Herick Marques. Organização e administração do Ministério da Marinha no Império. 1.ed. Rio de Janeiro : Serviço de Documentação da

Marinha, 1986.

23. FHC : resumo positivo do Avança Brasil. O Estado de São Paulo. São Paulo, 20 abr. 2001.
24. ROSSETI, José Paschoal. Introdução à Economia. 16. ed. São Paulo : Atlas, 1994.

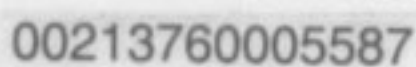


O Orçamento da Marinha
10-B-87

ESTE LIVRO DEVE SER DEVOLVIDO
NA ÚLTIMA DATA CARIMBADA

[illegible]

Biblioteca



TIT)

LOC (m) | kW capacity