

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DA PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL
2015/2016**



TII

**A IMPORTÂNCIA DA OBTENÇÃO DE RECEITAS EXTRA
ORÇAMENTÁRIAS PARA A MARINHA BRASILEIRA EM CENÁRIOS DE
RESTRIÇÕES FINANCEIRAS NACIONAIS**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**Udelisses Guedes de Oliveira Júnior
CMG (BRA)**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**A IMPORTÂNCIA DA OBTENÇÃO DE RECEITAS
EXTRA ORÇAMENTÁRIAS PARA A MARINHA
BRASILEIRA EM CENÁRIOS DE RESTRIÇÕES
FINANCEIRAS NACIONAIS**

CMG (BRA) Udelisses Guedes de Oliveira Júnior

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2015/2016

Pedrouços 2016



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**A IMPORTÂNCIA DA OBTENÇÃO DE RECEITAS
EXTRA ORÇAMENTÁRIAS PARA A MARINHA
BRASILEIRA EM CENÁRIOS DE RESTRIÇÕES
FINANCEIRAS NACIONAIS**

CMG (BRA) Udelisses Guedes de Oliveira Júnior

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2015/2016

Orientador: CMG AN Nuno Manuel Nunes Neves Agostinho

Pedrouços 2016



Declaração de compromisso Anti Plágio

Eu, **Udelisses Guedes de Oliveira Júnior**, declaro por minha honra que o documento intitulado “A importância da Obtenção de Receitas Extra Orçamentárias para a Marinha Brasileira em Cenários de Restrições Financeiras Nacionais” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Promoção a Oficial General 2015/2016** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respectivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar

Pedrouços, **3 de maio de 2016**

Udelisses Guedes de Oliveira Júnior



Agradecimentos

Ao meu orientador o Senhor Capitão-de-Mar-e-Guerra AN Nuno Manuel Nunes Neves Agostinho pela atenção, deferência e fidalguia que sempre me dispensou.

Aos camaradas de curso pelas demonstrações de consideração e amizade, em especial a Senhor Coronel (ENGAER) José Manuel Mota Lourenço da Saúde, pela amizade e apoio irrestritos que permitiu a concretização deste trabalho.

Ao Senhor Capitão-de-Mar-e-Guerra AN Paulo Antônio Pires pela gentileza e consideração com que me atendeu, considerando vossas imensas atribuições diárias. Rogo que vossa dedicação a Marinha lhe traga o que constrói e espera, formulando sucesso na próxima edição do CPOG.

Aos amigos do Brasil, que sempre estiveram comigo quando precisei, nesta empreitada em específico, Exmo. Senhor Almirante-de-Esquadra Eduardo Bacellar Leal Ferreira, Exmo. Senhor Contra-Almirante Cânfora, Senhores Capitães-de-Mar-e-Guerra Inói, Barreto e Barbosa e Senhor Capitão-Tenente Luiz Fontes da Escola de Guerra Naval.

Agradeço a minha querida família e, com todas as forças, a minha senhora e esposa Elizabete, sois tudo na jornada desta vida e, aos meus queridos filhos Anna e André, a vocês também minhas desculpas pela ausência durante esta jornada.



Índice

Resumo	vii
Abstract.....	viii
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos	ix
Introdução.....	1
1. Orientação Estratégica para a Defesa Nacional	7
1.1. Condicionantes da Defesa Nacional	7
1.1.1. A Política Nacional de Defesa.....	8
1.1.2. A Estratégia Nacional de Defesa.....	9
1.1.3. O Livro Branco de Defesa Nacional	10
1.2. Sistema de planeamento estratégico de defesa	11
1.3. Desenvolvimento Estratégico da MB	14
1.4. Síntese conclusiva.....	18
2. Contexto Orçamental	19
2.1. O planeamento Plurianual e as leis do orçamento	19
2.2. O orçamento de defesa.....	20
2.3. Dificuldades na execução do orçamento	23
2.3.1. Atraso na promulgação da lei do orçamento LOA.....	23
2.3.2. Limitação a execução do orçamento	26
2.3.3. Inscrição de restos a pagar.....	28
2.4. Síntese conclusiva.....	29
3. A obtenção de receitas extra orçamentárias na MB.....	30
3.1. O Sistema OMPS	30
3.2. A descentralização de créditos.....	31
3.3. O Laboratório Farmacêutico da Marinha.....	32
3.3.1. Aspectos Estratégicos do Laboratório Farmacêutico da Marinha.....	33
3.3.1.1. Para a Marinha do Brasil	33
3.3.1.2. Para o Ministério da Defesa.....	33
3.3.1.3. Para o Ministério da Saúde	34
3.3.2. A sustentação do LFM	36



3.4. Síntese Conclusiva.....	38
4. Aspectos Orçamentais da Marinha Portuguesa	40
4.1. Atividade Financeira.....	40
4.2. A Sustentação e a sua evolução recente.....	41
4.3. Cativações Orçamentais- Leis do Orçamento de Estado	43
4.3.1. Cortes Orçamentais sobre a LPM.....	44
4.3.2. Cortes Orçamentais por redução de Fundos Disponíveis.....	45
4.4. Síntese conclusiva.....	47
Conclusão	49
Bibliografia.....	52

Índice de Anexos

Anexo A —Sistema de Planeamento Estratégico de Defesa Brasileiro -SISPED	Anx A-1
Anexo B —Evolução do orçamento de Defesa	Anx B-1

Índice de Apêndices

Apêndice A —Questionário 1	Apd A-1
Apêndice B —Questionário 2.....	Apd B-1

Índice de Figuras

Figura 1- Percurso metodológico.	5
Figura 2- Documentos condicionantes da DN.....	8
Figura 3- Processo de Planeamento Estratégico de Defesa.	12
Figura 4- Síntese da 1ª fase do PED	12
Figura 5- Atualização da PND, 2ª fase do PED	13
Figura 6- Desenvolvimento da 2ª fase do PED	13
Figura 7- Quadro dos Projetos Prioritários da MB.....	16
Figura 8- Quadro de evolução de efetivos da MB, em unidades.....	17
Figura 9- Projetos de investimento da MB	17
Figura 10- Trâmite das leis Orçamentárias.....	20
Figura 11- Evolução orçamentária do MD em valores correntes (milhões R\$).....	21



Figura 12- Evolução execução orçamentária do MD (% valor global).....	22
Figura 13- Evolução execução orçamentária do MD em valores correntes (Milhões R\$)..	23
Figura 14- Acompanhamento financeiro, MB ano 2013.....	25
Figura 15- Evolução limites de execução orçamentária para MB.....	27
Figura 16- Quadro Sintético evolução orçamentária da MB.....	29
Figura 17- Evolução do Orçamento da Marinha Portuguesa (milhões de €)	43
Figura 18- Sistema de Planeamento Estratégico de Defesa Brasileiro (parte I).....	Anx A-1
Figura 19- Sistema de Planeamento Estratégico de Defesa Brasileiro (parte II)	Anx A-2
Figura 20- Evolução do Orçamento de Defesa.....	Anx B-1

Índice de Tabelas

Tabela 1- Objetivo Central e Objetivos Específicos	4
Tabela 2- Questão Central e Questões Derivadas	4
Tabela 3- Quadro geral de objetivos e questões da investigação	4
Tabela 4- Evolução execução orçamentária do MD em valores correntes (M€)	23
Tabela 5- Medicamentos estratégicos produzidos pelo LFM para o MD	34
Tabela 6- Evolução recursos alocados para o LFM (M€)	37
Tabela 7- Facturamento do LFM em 2013 e 2014 (valores correntes M€).....	37
Tabela 8- Exemplos de TED do LFM e MS, 2012/2013	38
Tabela 9- Fontes de Financiamento da Marinha Portuguesa.....	42
Tabela 10- Evolução do Orçamento da Marinha Portuguesa (milhares de €).....	42
Tabela 11- Orçamento da Marinha Portuguesa em 2014 (milhares de €).....	45
Tabela 12- Questionário 1	Apd A-1
Tabela 13- Questionário 2	Apd B-1



Resumo

Em um contexto de restrições orçamentais nacionais que influenciam negativamente a alocação e aplicação de recursos para a sustentação e desenvolvimento da Marinha do Brasil conforme o planejado com base na política e estratégia de defesa nacionais, desenvolve-se o presente estudo que visa identificar a obtenção de receitas extra orçamentárias para mitigar os efeitos da escassez de recursos sobre a Força.

Tomando-se por base, inicialmente, a formulação das políticas públicas afetas a Defesa Nacional, através de seus documentos condicionantes como a Política e Estratégia Nacional de Defesa como componentes da Estratégia Brasileira. De tal modo a identificar o desdobramento estratégico que norteia a edificação das Forças Armadas.

Assume-se a vertente orçamentária pela análise de sua aplicação na execução das despesas, de modo a identificar sua efetividade a partir da sua alocação. Tendo como referência as leis que regem a formação do orçamento no Brasil e a própria execução dos recursos disponibilizados ao longo dos últimos anos, pelos óbices que se impõe na execução financeira.

Por fim é identificada a forma e a importância da obtenção destas receitas pela apresentação de estudo de caso aplicado ao objetivo do presente trabalho, que trata do trabalho desenvolvido pelo Laboratório Farmacêutico da Marinha do Brasil.

Palavras-chave

Orçamento, Receita, Estratégia de Defesa, Restrições, Forças Armadas, Marinha.



Abstract

In a context of national budgetary constraints that negatively influence the allocation and use of resources for the support and development of the Brasil Navy, in accordance with the plan based on the policy and on the national defense strategy, the present study is aimed at identifying extra revenue budget to mitigate the effects of scarce resources upon the Force. Taking as a basis, first, the formulation of public policies applicable to National Defence, through its constraining documents such as Policy and National Defense Strategy as part of the Brazilian strategy. So to identify the strategic development that guides the building of the armed forces, especially the Navy.

It is assumed the budget shed by analysis of its application in the execution of expenditure, in order to identify their effectiveness taking into account the allocation. Taking as reference the laws governing the formation of the budget in Brazil and the implementation of the resources made available over the past years, the obstacles it imposes on the financial execution.

Finally it is identified the form and the importance of obtaining these revenues by presenting a case study which deals with the work of the Pharmaceutical Laboratory of the Brazilian Navy.

Keywords

Budget, Income, Defense Strategy, Restriction, Armed Force, Navy.



Lista de abreviaturas, siglas e acrônimos

AED	– Ações Estratégicas de Defesa
ANVISA	– Agência de Vigilância Sanitária
APF	– Administração Pública Federal
AR	– Assembleia da Republica
CBPF	– Certificado de Boas Práticas de Fabricação
CEIS	– Complexo Econômico Industrial de Saúde
CEMA	– Chefe do Estado Maior da Armada
CESAF	– Componente Estratégico de Assistência Farmacêutica
CF	– Constituição Federal
CM	– Comandante da Marinha
CPOG	– Curso de Promoção a Oficial General
DGO	– Direção Geral do Orçamento
DGPM	– Diretoria Geral do Pessoal da Marinha
DN	– Defesa Nacional
EB	– Exército Brasileiro
EMA	– Estado Maior da Armada
EMCFA	– Estado Maior Conjunto das Forças Armadas
EMiD	– Estratégia Militar de Defesa
END	– Estratégia Nacional de Defesa
ESD	– Estratégia Setorial de Defesa
FAB	– Força Aérea Brasileira
FC	– Funcionamento Corrente
FD	– Fundos Disponíveis
FFAA	– Forças Armadas
FND	– Forças Nacionais Destacadas
HIV	– Vírus da Imunodeficiência Humana
IFA	– Insumo Farmacêutico Ativo
LabPriv	– Laboratório Privado
LabPub	– Laboratório Público
LBDN	– Livro Branco de defesa Nacional
LCPA	– Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso



LDO	– Lei de Diretrizes orçamentárias
LFM	– Laboratório Farmacêutico da Marinha
LIM	– Lei de Infraestruturas Militares
LME	– Limite de Movimentação e Empenho
LOA	– Lei Orçamentária Anual
LOMAR	– Lei Orgânica da Marinha
LP	– Limite de Pagamento
LPM	– Lei de Programação Militar
LRF	– Lei de Responsabilidade Fiscal
MB	– Marinha do Brasil
MD	– Ministério da Defesa
MDN	– Ministério da Defesa Nacional
MF	– Ministério das Finanças
MS	– Ministério da Saúde
O&M	– Operação e Manutenção
OE	– Orçamento do Estado
OF	– Orçamento de Funcionamento
OI	– Orçamento de Investimento
OM	– Organização Militar
OMPS	– Organização Militar Prestadora de Serviço
OND	– Objetivo Nacional de Defesa
OP	– Orçamento Programa
p. e pp.	– Página e páginas
PA	– Plano de Ação
PAC	– Plano de aceleração do Crescimento
PAED	– Plano de Articulação e Equipamento de Defesa
PAEF	– Programa de Assistência Econômica e Financeira
PAEMB	– Plano de Articulação e Equipamento da Marinha
PDP	– Parceria para o Desenvolvimento Produtivo
PE	– Poder Executivo
PEC	– Proposta de Emenda Constitucional
PED	– Política Estratégica de Defesa
PEM	– Plano Estratégico Militar



PIB	– Produto Interno Bruto
PL	– Poder Legislativo
PLDO	– Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	– Projeto de Lei Orcamentaria Anual
PMD	– Política Militar de Defesa
PN	– Poder Nacional
PND	– Política Nacional de Defesa
PNM	– Programa Nuclear da Marinha
PPA	– Plano Plurianual
PR	– Presidência da República
PROCIS	– Programa para o Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde
PROSUB	- Programa de Desenvolvimento de Submarinos
PSD	– Política Setorial de Defesa
QC	– Questão Central
QD	– Questão Derivada / Questões Derivadas
RAFE	– Regime de Administração do Estado
RENAME	– Relação Nacional de Medicamentos Essenciais
RP	– Restos a Pagar
SIAFI	– Sistema Integrado de Administração Financeira
SIG/DN	– Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
SISDIME	– Sistema de Distribuição de Medicamentos
SisGAAz	– Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
SISPED	– Sistema de Planeamento Estratégico de Defesa
SISPEM	– Sistema de planeamento Estratégico Militar
SPEM	– Sistemática de Planeamento Estratégico Militar
SSM	– Sistema de Saúde da Marinha
SUS	– Sistema Único de Saúde
TC	– Termos de Cooperação
TED	– Termos de Execução Descentralizada
TII	– Trabalho de Investigação Individual
UE	– União Europeia
UEO	– Unidade, Estabelecimento ou Órgão



“E os pactos sem a espada não passam de palavras, sem força para dar segurança a ninguém.”

Thomas Hobbes

Introdução

Ao longo do desenvolvimento humano em sociedade, discute-se o papel do Estado na conceção do bem-estar de seus cidadãos, promovendo a sustentação e o ordenamento social que configuram as bases para o desenvolvimento coletivo.

Tomando-se a formação do Estado moderno, nomeadamente no século XIV em Portugal e durante o século XV na França, onde ocorreu o fortalecimento das monarquias e a decorrente centralização do poder na figura do rei, que detinha os monopólios da legitimidade do uso da força, de fazer e aplicar as leis, de cunhar moedas, de recolher impostos e de possuir um aparato administrativo para prestação de serviços públicos. No que se pode fazer uma analogia, se estes serviços não seriam os que são oferecidos pelos Estados atuais a partir da execução dos orçamentos públicos modernos.

O orçamento público se caracteriza por possuir uma multiplicidade de aspetos, sejam políticos, jurídicos, contábeis, económicos, financeiros, entre outros (Giacomoni, 2003, p. 65).

Considera-se o carácter político como primordial para a formação e execução do orçamento, uma vez que constitui objeto de interesse social, por retratar o que é feito em seu benefício com os recursos que decorrem de seus contributos.

Constitui interesse do Parlamento, responsável pelo conjunto de ações orçamentais que aprova e sobre as quais deve exercer controlo.

E por fim, interesse do Poder Executivo (PE), que realiza as ações aprovadas, que trilham o caminho da arrecadação das receitas até a legítima contratação das despesas (Souza, 2008, p. 9).

Das atribuições da administração, destaca-se a de prover defesa para que a sociedade possa alcançar os seus objetivos. Cabendo-lhe propiciar e garantir condições tais que o país não corra risco de agressão externa, nem esteja exposto a pressões políticas ou imposições económicas insuportáveis, mas que seja capaz de dedicar-se ao próprio desenvolvimento e ao progresso (MD, 2012c).

O crescimento desproporcional entre as capacidades estruturais dos Estados, concebidas e mantidas por seus recursos económicos, e as crescentes demandas impostas



pelo setor social da administração pública, proporciona a prevalência dos orçamentos públicos para atender a saúde, previdência social, educação, infraestruturas básicas como saneamento, moradia, transportes.

Os demais setores da administração, ao tratar os orçamentos da defesa, assumem um plano de menor relevância frente as demandas apresentadas, pois os aspetos que interferem com a sociedade no que diz respeito a segurança dos cidadãos são objeto de atenção das forças policiais e, não das Forças Armadas (FFAA).

O Governo Brasileiro reconheceu a necessidade de pensar e executar ações em proveito da Defesa Nacional¹ (DN).

Como base no pensamento estratégico foram estabelecidas a Política de Nacional de Defesa (PND) (MD, 2012) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) (MD, 2012a), que referenciam a organização e modernização do instrumento militar. Bem como, seu preparo e emprego, de forma condizente com a estatura político-estratégica nacional.

Enquadramento

O presente estudo está inserido no contexto das dotações orçamentarias alocadas para a Marinha do Brasil (MB) para o seu desenvolvimento e sustentação.

Tomando-se por base, inicialmente, a formulação das políticas públicas afetas a DN, através de seus documentos condicionantes como a PND, a END e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) (MD, 2012c). De tal modo a identificar as vertentes estratégicas de norteiam a edificação das FFAA.

No contexto orçamentário analisa-se a aplicação do orçamento pela execução das despesas, de modo a identificar sua efetividade a partir da alocação. Assume referência as leis que regem o orçamento, nomeadamente, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentais (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), na medida que dispõe matéria sobre as prioridades e metas da Administração Pública Federal (APF).

Conta para o desenvolvimento do tema deste trabalho os princípios legais que permitem o estabelecimento de Termos de Execução Descentralizada (TED) para a aplicação do orçamento da União.

Sendo apresentada a formulação do sistema de Organização Militar Prestadora de Serviço (OMPS) na MB, como estrutura que permite a obtenção de recursos extra orçamentários no caso concreto que será estudado.

¹ A Defesa Nacional representa o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (MD, 2012).



Justificação do tema

Coloca-se sobrejacente a questão do financiamento da MB, os aspetos da alocação orçamental e sua efetiva aplicação, pois traduz-se uma visão que os esforços exercidos para incrementar os orçamentos alocados, mesmo quando atingidos não garantem a sua plena aplicação.

Assume relevância a obtenção de recursos que transcendam o próprio orçamento da MB, constituindo receitas extra orçamentárias que venham a contribuir para a manutenção do funcionamento de componentes de suas estruturas industriais e administrativas, bem como investimentos.

Ressalta-se que o Comandante da Marinha (CM), já a alguns anos, tem expressado em suas orientações que os diversos setores da instituição identifiquem fontes alternativas para obtenção de recursos para mitigar os efeitos produzidos por dificuldades financeiras ao funcionamento e manutenção. Acrescenta ainda, que os esforços sejam direcionados para a prestação de serviços, utilizando as infraestruturas disponíveis.

Por seu turno, insere-se o tema do presente trabalho “*A importância da obtenção de receita extra orçamentária para a Marinha Brasileira em cenários de restrições financeiras nacionais*”.

Objeto de estudo e sua delimitação

O trabalho desenvolve-se sobre o modelo orçamental da MB. Sendo apresentada a sua formulação com base na PND, vertente orientadora para a conceção de suas capacidades estratégicas, bem como no modelo de sua sustentação.

Em face da grande abrangência desta matéria, buscar-se-á a análise executiva do orçamento como fator determinante para a importância do tema central do presente estudo.

Caraterizado este cenário da execução orçamentária, coloca-se a obtenção de recursos extra orçamentários, obtidos através de TED.

Para apresentar forma de obtenção de recursos pela prestação de serviços, nomeadamente extra orçamentários, será descrito o sistema de prestação de serviços pelas OMPS.

Considerando as dimensões do país e as especificidades de suas OMPS, é estabelecida limitação para o estudo. Assim, foi eleito para o estudo o Laboratório Farmacêutico da Marinha (LFM), que atua na produção de medicamentos utilizados pelo Sistema de Saúde da Marinha (SSM). Dentre as diversas realizações está a produção de medicamentos estratégicos para o país, como considerados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) (MS, 2008).



Após o estabelecimento do objeto de estudo, define-se o seu objetivo e objetivos específicos, como se segue:

Tabela 1- Objetivo Central e Objetivos Específicos

<i>Objetivo Geral</i>	
Verificar formas através das quais seja viável incrementar o orçamento da MB, como forma de contributo para a manutenção de suas atividades.	
<i>Objetivos Específicos</i>	
1	Caracterizar a execução orçamentária da MB, sob o enfoque da efetividade da aplicação dos recursos alocados.
2	Analisar formas de abordagem da MB para obter receitas extra orçamentárias.
3	Avaliar a aplicação de formas de obtenção de receitas para a MB, em face da experiência portuguesa. De modo a identificar similaridades, possibilidades e limitações associadas ao processo.

Fonte: (Autor, 2016)

Após uma fase de exploração e delimitação do tema, foi estabelecida a seguinte Questão Central (QC) e respectivas Questões Derivadas (QD):

Tabela 2- Questão Central e Questões Derivadas

<i>Questão Central</i>	
Como obter receitas extra orçamentárias de modo a incrementar os recursos de natureza orçamentária da MB?	
<i>Questões Derivadas</i>	
1	Quais fatores se apresentam como óbices a execução do orçamento da MB?
2	Quais fatores apresentam-se como potencializadores ou limitadores para obtenção de receitas extra orçamentárias?
3	Quais restrições podem se apresentar às possibilidades apresentadas e, as perspectivas para sua maior aplicação?

Fonte: (Autor, 2016)

Tabela 3- Quadro geral de objetivos e questões da investigação

Objetivo geral	Questão Central
Verificar formas através das quais seja viável incrementar o orçamento da Marinha, como forma de contributo para a manutenção de suas atividades.	Como obter receitas extra orçamentárias de modo a incrementar os recursos de natureza orçamentária da MB?
Objetivos específicos	Questões derivadas
Caracterizar a execução orçamentaria da MB, sob o enfoque da efetividade da aplicação dos recursos alocados	Quais fatores se apresentam como óbices a execução do orçamento da MB?
Analisar forma de abordagem da MB para obter receitas extra orçamentárias.	Quais fatores se apresentam como potencializadores ou limitadores para obtenção de receitas extra orçamentárias
Avaliar a aplicação de formas de obtenção de receitas a MB, considerando a experiência portuguesa. De modo a identificar similaridades, possibilidades e limitações associadas ao processo	Quais restrições podem se apresentar às possibilidades apresentadas e, as perspectivas para sua maior aplicação?

Fonte: (Autor, 2016)



Para o desenvolvimento deste TII foi utilizado o raciocínio indutivo que corresponde a uma operação mental que tem como ponto de partida a observação de factos particulares para, através da sua associação, estabelecer generalizações que permitam formular uma lei ou teoria (IESM, 2015).

Adotou-se a estratégia qualitativa para elaboração de trabalhos de Investigação (IESM, 2015), onde se busca a formulação de interpretações da observação de dados disponíveis sobre as questões apresentadas, bem como nas declarações de especialistas consultados sobre a matéria.

As interpretações têm por objetivo estabelecer uma visão do processo de aplicação orçamentária da MB, que aponta para a razão do presente estudo, qual seja evidenciar a importância das receitas extra orçamentarias pela descrição do processo desenvolvido pelo LFM.

Procurar-se-á, a partir da experiência brasileira apresentada, avaliar o processo orçamental da Marinha Portuguesa, buscando uma mais valia nas possibilidades ou restrições ao processo apresentado. Foi adotado o desenho “estudo de caso”, onde buscou-se recolher informações sobre os fenómenos estudados, ressalvadas as condições interpostas pelo tempo destinado ao estudo do tema.

O percurso de investigação será demarcado conforme o Manual de Investigação em Ciências Sociais Quivy e Campenhoudt, bem como a regulamentação do IESM, a Norma de Execução Permanente ACA-10.

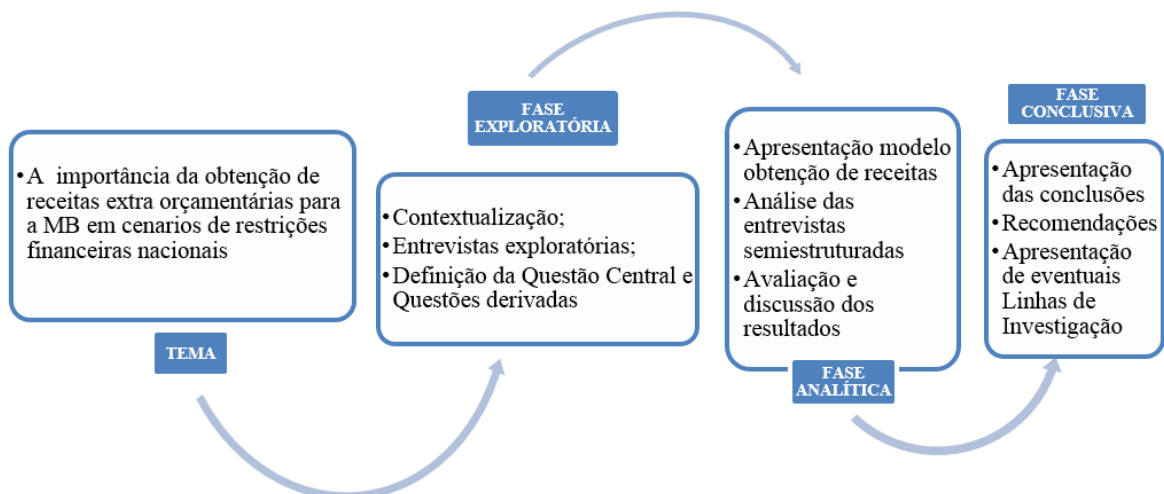


Figura 1- Percurso metodológico.

Fonte: (Autor, 2016)

Organização do estudo

O presente TII é composto por quatro capítulos. O primeiro dedicado ao contexto



estratégico onde se insere o tema, pela análise dos documentos condicionantes que norteiam a constituição, emprego e preparo das FFAA, especificamente a MB.

O segundo capítulo apresenta o quadro legal e normativo da formatação e de execução do orçamento da MB. Destacadas as limitações impostas com base na LOA e na respectiva execução financeira. Sendo apresentada a evolução da alocação e execução do orçamento da MB nos últimos anos.

O terceiro capítulo abordará a obtenção de receita extra orçamentária, sendo abordadas as bases legais para a descentralização de crédito entre órgãos da APF para a MB, especificamente tratando o caso do LFM.

No quarto capítulo serão abordados aspectos ligados às questões orçamentais da Marinha de Portugal, como uma análise do modelo elencado no presente estudo, a fim de identificar contributos para ambos as instituições.

Por fim, as conclusões serão apresentadas, traduzindo a importância da obtenção de receitas extra orçamentárias em cenários de restrições orçamentais nacionais. Identificando seus contributos e óbices à sua implementação. Será apresentada a consolidação das respostas às questões derivadas e a resposta a questão central.



1. Orientação Estratégica para a Defesa Nacional

1.1. Condicionantes da Defesa Nacional

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de direito e tem como fundamento a soberania. Desta colocação surge o termo largamente empregado para referir o país, ou seja, União.

O país pauta suas relações internacionais pela defesa da paz, não intervenção, autodeterminação dos povos, repúdio ao terrorismo e a solução pacífica dos conflitos.

O Brasil possui três documentos básicos voltados ao tema da DN, a PND e a END, bem como o LBDN.

Assim, tem-se que, enquanto a política de defesa aponta para os objetivos e diretrizes para orientar o equipamento e preparo das forças, a estratégia se foca nos meios para cumprir os alvos traçados por essa política.

Cabendo ao LBDN, a análise perspectiva de médio e longo prazo do setor, e busca aumentar a transparência das atividades nacionais atinentes a defesa publicando dados orçamentários e estratégicos das FFAA (Correa, 2014, p. 31).

Em complemento a carta magna, apresentam-se as normas para a organização, o preparo e o emprego das FFAA, que estabelece para o cumprimento da sua destinação constitucional.

Define-se que cada força terá o preparo² de seus órgãos operativos e de apoio a cargo de seu Comandante, obedecidas as políticas estabelecidas pelo Ministério da Defesa (MD) (PR, 1999a).

O PE deverá encaminhar a apreciação do Congresso Nacional, quadrienalmente, após revisão, a PND, a END e o LBDN. Esta postura confere a DN a sua constante adequação a realidade dos ambientes nacionais e internacionais ao longo do tempo e demais condicionantes, de modo independente de quaisquer iniciativas políticas.

Destarte, considerado marco para o desenvolvimento da Política Estratégica de Defesa (PED) (PR, 2010a).

Apresenta-se quadro dos documentos da PED:

² O preparo compreende atividades permanentes de planejamento, organização e articulação, instrução e adestramento, desenvolvimento de doutrina e pesquisas específicas, inteligência e estruturação das FFAA, de sua logística e mobilização (PR, 2010a).

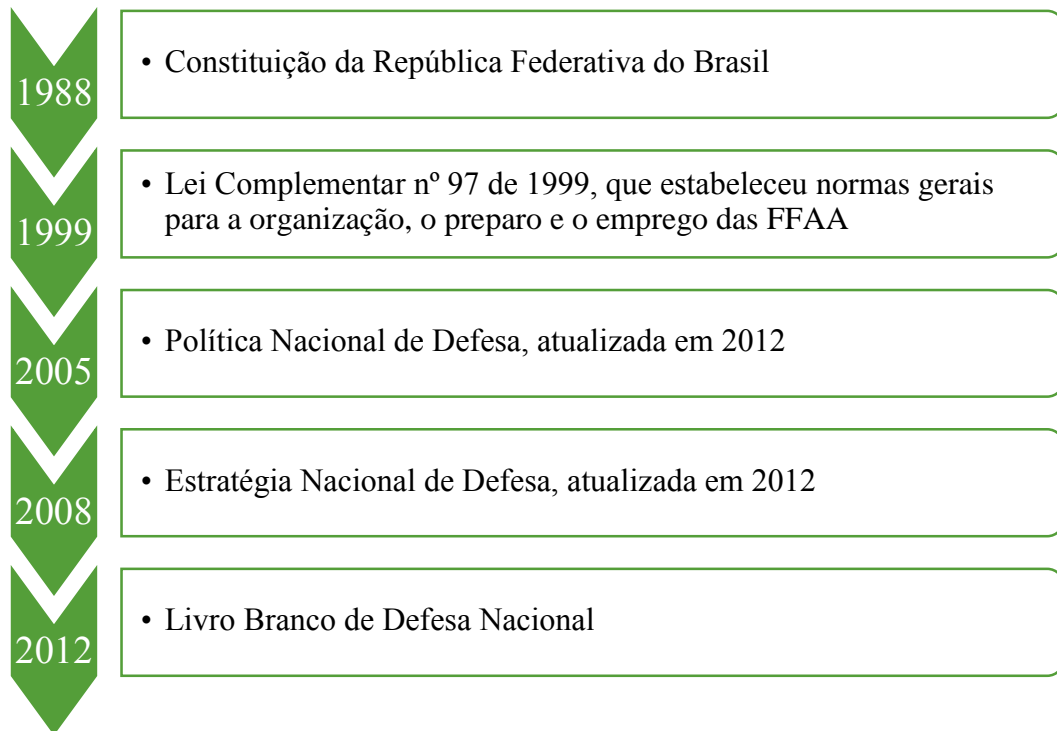


Figura 2- Documentos condicionantes da DN

Fonte: (autor, 2016)

1.1.1. A Política Nacional de Defesa

A PND constitui o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de DN. Essa política está voltada para as ameaças externas e que tem por propósito estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego dos setores militar e civil, com envolvimento das demais esferas do Poder Nacional ³(PN).

Sendo definidos pela PND (MD, 2012, p.12):

- “A segurança é a condição que permite ao país preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais”;

- “A Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”.

Como produtos dessa política temos os Objetivos Nacionais de Defesa (OND) que orientam a edificação da estrutura de defesa nacional.

Assim são apresentados os primeiros passos para a definição do nível de ambição para

³ O Poder Nacional é a capacidade que tem o conjunto dos homens e dos meios que constituem a Nação, atuando em conformidade com a vontade nacional, para alcançar e manter os objetivos nacionais (MB, 2004).



constituição das FFAA. São apontados como OND a(o) (MD, 2012, p.29):

- Garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial;
- Defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e recursos brasileiros no exterior;
- Contribuição para a preservação da coesão e da unidade nacionais, a estabilidade regional e, para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- Projeção do Brasil e inserção em processos decisórios internacionais;
- Manutenção de FFAA modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, estruturadas em torno de capacidades;
- Desenvolvimento da Base Industrial de Defesa e do potencial logístico de defesa e de mobilização nacional.

Ressalta-se o papel dessa política para produzir interesse em todos os segmentos da sociedade para as questões que aborda, tendo como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal (CF) (AL, 1988).

Os OND são referências para o PED que se coloca a montante, permitindo a formulação dos demais documentos atinentes ao processo. Constituindo referência para o processo da composição estrutural das FFAA.

1.1.2. A Estratégia Nacional de Defesa

A END se foca em ações estratégicas de médio prazo que fundamentam a sustentação e modernização da estrutura nacional de defesa, constituindo-se como vertente estratégia para a conceção dos OND estabelecidos na PND.

Esta estratégia se organiza em três eixos, um deles diz respeito a organização e orientação das FFAA para melhor desempenho de sua destinação constitucional. Os demais eixos referem-se à reorganização da indústria nacional de material de defesa, para a disponibilização e domínio de tecnologias e, sobre a composição dos efetivos das FFAA.

As ações estratégicas se traduzem em diretrizes voltadas para a preparação das FFAA com capacidades adequadas para garantir a defesa do país. O objetivo é atender as necessidades de equipamento das forças, privilegiando o domínio nacional de tecnologias avançadas e maior independência. Assim são estabelecidas as principais diretrizes estratégicas para as FFAA (MD, 2012a, p.47).

- A sua estruturação deve se constituir em torno de capacidades;
- A dissuasão da concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional;



-O preparo das FFAA para desempenharem operações de manutenção da paz.

- O fortalecimento de três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear. Cabendo destacar que a vertente espacial constitui responsabilidade da Força Aérea Brasileira (FAB), a cibernética do Exército Brasileiro (EB) e, o setor nuclear da MB.

O uso da energia nuclear se pauta pelo seu emprego estritamente pacífico e ratificado no compromisso assumido pelo Brasil no Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (PR, 1998a). A END aponta necessidade estratégica em desenvolver e dominar essa tecnologia para garantir o equilíbrio e a versatilidade da matriz energética nacional.

1.1.3. O Livro Branco de Defesa Nacional

A implantação do LBDN, documento de caráter público, teve na sua gênese a concepção de proporcionar amplo acesso ao contexto da END. Destaca-se a possibilidade do acompanhamento do orçamento e do PPA relativos ao setor da defesa em perspectiva de médio e longo prazo (PR, 2010a).

Segundo Celso Amorim (MD, 2012c, p.8), ex-Ministro da Defesa, ao se expressar sobre o LBDN em seu prefácio, aponta para o facto que a capacidade das FFAA em projetar poder militar além das fronteiras nacionais, por si só, é passível de gerar insegurança nas nações vizinhas. Neste sentido, afirma que a divulgação dos objetivos de defesa do Estado Brasileiro constitui medida de construção de confiança mútua entre as nações. Ao compartilhar as percepções e interesses nacionais no campo da defesa, o Brasil busca assegurar a compreensão das motivações e finalidades do seu instrumento militar.

Ao LBDN soma-se a Estratégia e a PND como documento esclarecedor sobre as atividades de defesa. A sua publicação estimula à discussão sobre a temática de defesa no âmbito do Parlamento, da burocracia federal, da academia, e da sociedade. O LBDN serve de mecanismo de prestação de contas à sociedade sobre a adequação da estrutura de defesa hoje existente aos objetivos traçados pelo poder público (MD, 2012c).

Desdobrado em instrumento legal (PR, 2010a), encontra-se a estruturação do LBDN, que contém temas estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as FFAA, descrevendo os seguintes tópicos:

- O cenário estratégico para o século XXI;
- A PND;
- A END;
- A modernização das FFAA;



- A racionalização e adaptação das estruturas de defesa;
- O suporte econômico da DN;
- As operações de paz e ajuda humanitária.

O LBDN estabelece o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) (Ministério da Defesa, 2012b, p. 191), que apresenta planejamentos de curto, médio e longo prazos de articulação e equipamento das FFAA. Neste plano são consideradas as possibilidades de emprego das FFAA como estabelecido na END. Constituindo base para o planejamento do equipamento das FFAA como detalhado para a MB.

1.2. Sistema de planejamento estratégico de defesa

O PED é um processo de gestão fundamentado na elaboração de diagnósticos e na definição de objetivos de longo prazo e estratégias de transformação nacional. A sua finalidade é a criação de condições futuras para a obtenção e o constante aperfeiçoamento da capacidade de defesa brasileira.

A referência para o PED, é a END que representa um vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, por um lado, e as FFAA para resguardar essa independência, pelo outro. Assim, a END trata as questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua “grande estratégia” e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa (MD, 2012a).

O PED é atualizado a cada quatro anos a fim de propiciar a sua compatibilização com o planejamento orçamentário do MD que, por sua vez, submete-se ao cronograma orçamentário federal. Este cronograma estabelece que os PPA sejam elaborados e aprovados no primeiro ano de cada mandato presidencial, entrando em vigor no segundo ano, com validade igualmente de quatro anos. Este procedimento permite que as políticas de defesa em desenvolvimento não sofram solução de continuidade pela troca do governo (MD, 2014, p.10).

As atualizações anuais do PED propiciam a compatibilização entre os projetos e atividades do planejamento do MD com a LOA. Os planos setoriais são elaborados no MD e os subsetores nos ramos das FFAA.

O SISPED se foca na modernização da gestão estratégica de DN, proporcionando a orientação para os órgãos que integram o MD para o estabelecimento de sua visão de longo prazo. Este sistema aponta os objetivos de longo prazo e as estratégias de defesa, tendo por propósito a criação de condições futuras para a obtenção e o constante aperfeiçoamento das capacidades operacionais das FFAA (MD, 2014).



Este sistema se desenvolve em quatro fases:

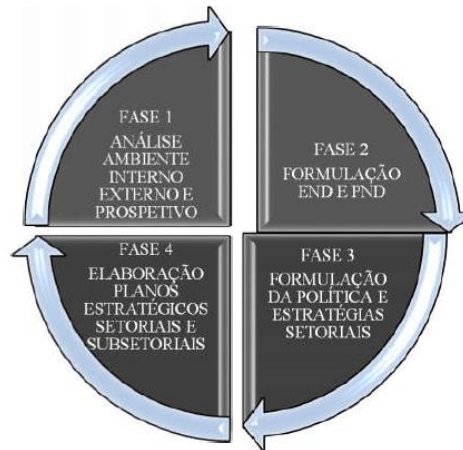


Figura 3- Processo de Planejamento Estratégico de Defesa.

Fonte: (Autor,2016)

A primeira fase é analítica e prospectiva para um período de vinte anos, identificando as suas implicações para a defesa e segurança nacionais.

Nesta fase é estabelecido o diagnóstico do ambiente interno que descreve e analisa as estruturas organizacionais de cada instituição subordinada e dos seus componentes, identificando seus recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, tanto nos aspetos quantitativos como nos qualitativos. Por fim, são verificadas suas funções, missões e atribuições.

Em seguida, é estabelecido o diagnóstico do ambiente externo. Onde se busca identificar ameaças e oportunidades no ambiente internacional, regional e nacional e, os fatores de influência relativos às áreas econômica, política, social, militar e tecnológica. Por fim, é elaborada uma análise prospectiva, com base nos dois diagnósticos anteriores. Estes diagnósticos e a análise prospectiva são revistos continuamente.

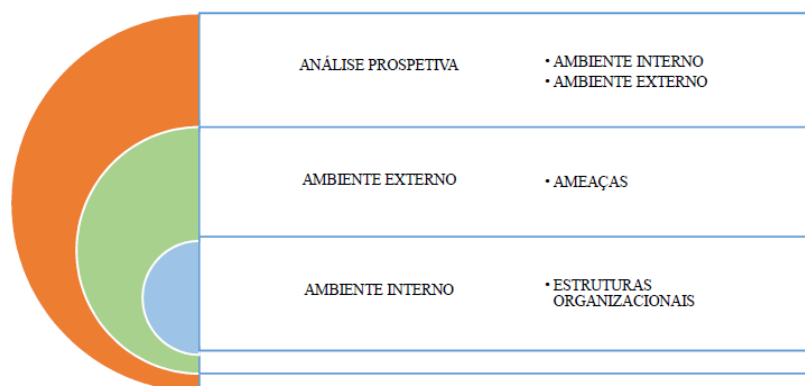


Figura 4- Síntese da 1ª fase do PED

Fonte: (Autor 2016)



Na segunda fase do PED, são atualizadas a PND e END, que consolidam os objetivos e as Ações Estratégicas de Defesa (AED) que, por sua vez, orientam a formulação das Políticas e Estratégias Setoriais de defesa, ambiente do MD e FFAA, respetivamente.



Figura 5- Atualização da PND, 2ª fase do PED

Fonte: (Autor,2016)

A elaboração da PND tem por base a análise prospetiva desenvolvida na fase anterior, onde são identificadas e analisadas as capacidades de que o Estado Brasileiro deve dispor. A partir deste processo, são definidos os OND, a serem consolidados na PND. Durante a elaboração da END, são definidas as AED a serem desenvolvidas pelo Estado para alcançar os OND definidos na etapa anterior. Este processo consolida a END.



Figura 6- Desenvolvimento da 2ª fase do PED

Fonte: (Autor,2016)

A PND e a END são elaboradas quadrienalmente, para propiciar o desenvolvimento dos documentos estratégicos a jusante, tendo sido atualizadas em 2012. Tais documentos são submetidos à análise do MD e encaminhados à Presidência da República (PR), que, por seu turno, os analisa e encaminha ao Congresso Nacional para apreciação (PR, 2010a).

A terceira fase representa a formulação da Política e Estratégia Setoriais, as quais consolidam os objetivos e Ações Setoriais de Defesa que orientam a elaboração dos planos setoriais do MD. São então definidos os objetivos estratégicos do MD, que orientam, integram e coordenam as ações do próprio MD e das FFAA relativas à DN. Subdivide-se em duas etapas: Elaboração da Política Setorial de Defesa (PSD) e a elaboração da Estratégia Setorial de Defesa (ESD).

Ocorre, nesta fase, a interceção do SISPED com a Sistemática de Planeamento Estratégico Militar (SPEM) (MD,2014), que orienta o emprego operacional das forças sob a



responsabilidade do Estado Maior Conjunto das FFAA (EMCFA). De modo a permitir a elaboração de documentos de nível setorial, a Política Militar de Defesa (PMD) e a Estratégia Militar de Defesa (EMiD), também necessariamente alinhadas com a END.

A EMiD contém a conceção estratégico-militar e as hipóteses de emprego e o planeamento estratégico das FFAA, de modo a estabelecer ações para que sejam alcançados os objetivos estabelecidos na PMD. A PMD é o documento que estabelece definições, conceitos e entendimentos relativos aos assuntos doutrinários e atividades comuns das FFAA.

O Planeamento Estratégico Militar (PEM) tem o propósito de definir e organizar funcionalmente as atividades relacionadas com a preparação e o emprego do poder militar.

O PEM, no nível das FFAA, assessora a construção da capacidade militar para compor o esforço principal da DN.

Este planeamento estratégico, condicionado pela PMD e pela EMiD, é realizado separada e independentemente por cada ramo das FFAA e formaliza-se em políticas, estratégias e planos estratégicos decorrentes, cujos cumprimentos resultam em configurações de forças militares.

A etapa de análises e avaliações do planeamento estratégico, neste nível, é altamente técnica, exigindo a preparação especializada dos seus formuladores.

Os estudos necessários para as configurações de forças, a obtenção dos meios militares, a manutenção técnica desses meios e dos seus sistemas, bem como o aprestamento final para o emprego dos meios.

A quarta fase desenvolve a formulação de planos, no âmbito setorial e subsetor, a fim de implementar as ações previstas na ESD. Tomando-se por base a END, elaborada na fase anterior, são identificadas e analisadas as capacidades de que o MD deve dispor para cumprir sua Missão.

Esta última fase se subdivide em duas etapas, na elaboração do Plano Setorial e de Planos dos Subsetores. Definindo processos, cronogramas, metas, prioridades, orçamento e atribuições, a fim de implementar as ações previstas na ESD.

O PED é elaborado em função das estratégias contidas na ESD, estabelece, prioriza, integra e compatibiliza atividades, projetos, orçamento, ações, indicadores e metas, relativos às ações estratégicas definidas no nível subsetor.

1.3. Desenvolvimento Estratégico da MB

A END aponta a importância do mar para o Brasil, pois a Convenção das Nações



Unidas sobre Direito do Mar abre a possibilidade de o Brasil estender os limites da sua Plataforma Continental e exercer o direito de jurisdição sobre os recursos econômicos em uma área de cerca de 4,5 milhões de quilômetros quadrados, região de vital importância para o país, uma verdadeira “Amazônia Azul⁴” (MD, 2012 a, p.22).

Nessa imensa área, incluída a camada do pré-sal, estão as maiores reservas de petróleo e gás, fontes de energia imprescindíveis para o desenvolvimento do país, além da existência de grande potencial pesqueiro, mineral e de outros recursos naturais.

Não obstante o fato que o transporte marítimo ser responsável por movimentar quase todo o comércio exterior.

Desta política de defesa emerge a dimensão da missão da MB e base para determinação de sua envergadura. (MD, 2012a, p.22).

A END define para objetivos estratégicos para a MB o controle de áreas marítimas, a projeção de poder e a negação do uso do mar, apontando esta última como prioridade dentre os demais. Estes objetivos devem proporcionar:

- A defesa proactiva das plataformas petrolíferas, das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras;

- A prontidão para resposta a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio;

e

- A capacidade de participar de operações internacionais de paz, sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região.

A prioridade estratégica de negação do uso do mar deve se organizar antes de atendidos quaisquer dos outros objetivos determinados a Marinha, a fim de constituir a estratégia de defesa marítima nacional (MD, 2012a).

Em consonância com o PAED a MB elenca os projetos estratégicos prioritários para aumentar o Poder Naval. Considerando a consolidação crescente na independência na obtenção de seus meios em relação ao exterior.

Desta forma, o desenvolvimento desses projetos tem como um de seus objetivos principais o fortalecimento da Base Industrial de Defesa (PR, 2012a), capacitando-a para projetar, desenvolver e construir meios e sistemas navais de alta e média complexidades.

⁴ Amazônia azul é um conceito estabelecido pela área da Zona Económica Brasileira, que possuindo área equivalente a floresta amazônica recebeu esta denominação.



Figura 7- Quadro dos Projetos Prioritários da MB.

Fonte: LBDN (MD, 2012c)

Os projetos prioritários da Marinha no PAED são os seguintes (MD, 2012c)

- A Construção do Núcleo do Poder Naval. Este projeto prevê a modernização da força e a substituição de meios em função dos ciclos de vida estabelecidos para os equipamentos e sistemas de defesa.

Tendo como principais projetos o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), para construção destes meios e de uma base para apoio e, o Programa Nuclear da Marinha (PNM).

- A Recuperação da Capacidade Operacional, revitalização e modernização das estruturas logísticas e operativas da Marinha, bem como de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais;

- O Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), que consiste em um sistema de monitoramento e controle das águas jurisdicionais brasileiras;

- O Complexo Naval da 2ª Esquadra e da 2ª Força de Fuzileiros da Esquadra, a serem instaladas nas Regiões Norte ou Nordeste do país, em local próximo a foz do rio Amazonas;

- A Segurança da Navegação, trata-se da ampliação da presença da MB na Amazônia, no Centro Oeste e em áreas fronteiriças, adensando a vigilância nas grandes bacias fluviais;

- O Pessoal militar, em atendimento as demandas estratégicas nacionais, o efetivo da MB deve sofrer um acréscimo de 80% com base nos números atuais, tendo sido aumentados em 2010 (PR, 2010), e prevista sua evolução da seguinte forma:

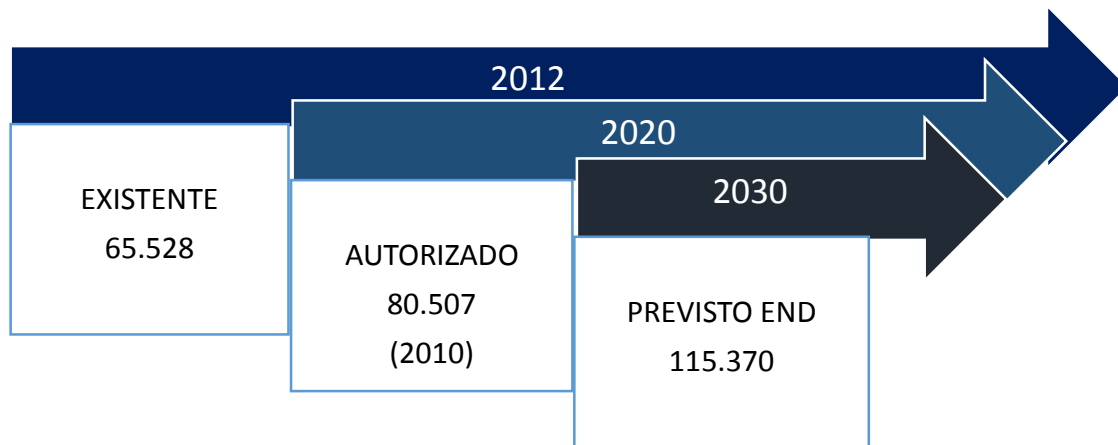


Figura 8- Quadro de evolução de efetivos da MB, em unidades

Fonte: LBDN (MD, 2012c)

Estando previstos investimentos para a concretização dos projetos da Marinha:

Projetos	Período previsto	Valor Global Estimado	
		RS Milhões	MEuro
1. Recuperação da Capacidade Operacional	2009 — 2025	5 372	1 343
2. Programa Nuclear da Marinha (PNM)	1979— 2031	4 199	1 050
3. Construção do Núcleo do Poder Naval	2009— 2047	175 226	43 806
4. Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAM)	2013 — 2024	12 096	3 024
5. Complexo Naval da »Esquadra / 24 Força de Fuzileiros da Esquadra (24FFE)	2013 — 2031	9 142	2 285
6. Segurança da Navegação	2012 — 2031	633	158
7. Pessoal	2010-2031	5 016	1 254

Figura 9- Projetos de investimento da MB

Fonte: LBDN (MD, 2012c)

Em síntese, a MB deve se constituir a partir de uma estratégia que integre os componentes submarino, de superfície e aéreo, que permita realçar a flexibilidade com que



se resguarda o objetivo prioritário da estratégia de segurança marítima: a dissuasão com a negação do uso do mar.

1.4. Síntese conclusiva

Os documentos condicionantes da Defesa Brasileira, PND, END e o LBDN, apontam para o equipamento e preparo das FFAA visando o cumprimento de sua missão constitucional, em consonância com a Política Nacional. Esta postura permite estabelecer programas de maior duração para a sua constituição e manutenção, assumindo a definição da composição das forças e seu nível de ambição estratégico.

A conceção destes documentos define a elaboração de um Planeamento Estratégico vocacionado a postura nacional de independência e soberania. Destaca-se a sua abrangência por se tratarem de documentos públicos e, que renovados a cada quatro anos com participação de diversas esferas nacionais, mantem atualizados a realidade da defesa nacionais.

Esta renovação também considera sua inserção no contexto orçamental quadrienal do governo, da mesma forma com a aplicação da LOA, que se estabelece como instrumento efetivo de aplicação orçamentária.

Para consecução da política de defesa, tem-se o PED que a materializa de forma sistemática e objetiva. Dos vários aspetos citados quanto a sua composição, tem-se a sua interligação com a Sistemática de Planeamento Estratégico Militar (SPEM), fazendo com que os ramos das FFAA participem diretamente na política de configuração e emprego das forças.

A exposição do encadeamento Estratégico e orçamental da DN permite o acompanhamento nacional da orientação política de desenvolvimento das FFAA, constituindo fator de força para a constituição e emprego dos recursos orçamentais, pelo conhecimento amplo da vocação nacional e as necessidades que dela decorrem.

Este capítulo se apresenta como contributo para a resposta da questão derivada número dois, na medida que constitui potencializador para as iniciativas de incremento de recursos para o desenvolvimento das FFAA, em destaque para a MB.



2. Contexto Orçamental

2.1. O planeamento Plurianual e as leis do orçamento

O PE formula as leis do orçamento que se fundamentam a partir do conceito de plurianualidade, de diretrizes orçamentárias e da formatação anual do orçamento (AL,1988). Estes instrumentos viabilizam o planeamento, e as administrações obrigam-se a elaborar planos de médio prazo e, que estes mantenham vínculos com os orçamentos anuais.

A elaboração do orçamento público deve seguir princípios, que influenciam diretamente as leis do orçamento (MPOG, 2015, p. 13), como se segue:

- Unidade ou totalidade, cada ente governamental elabora um único orçamento (PR, 1964). Assim, as receitas previstas e as despesas fixadas, em cada exercício financeiro, integram a LOA. Nesta percepção não existem recursos executados pela União que não componham seu orçamento;

- Universalidade, A LOA deverá conter todas as receitas e as despesas dos poderes públicos (PR,1964);

- Anualidade, O exercício financeiro corresponde ao período de tempo no qual se refere a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA. O exercício financeiro coincide com o ano civil, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro (PR,1964).

O PPA é um plano quadrienal que apresenta políticas públicas a serem executadas. Este plano é edificado com base em diretrizes, objetivos e metas, com o propósito de viabilizar a implementação e gestão dos orçamentos públicos. O PPA define prioridades a serem fundamentadas no seu período de vigência, no que tange as despesas de capital⁵ e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de governo de duração continuada (MB, 2008).

Para Giacomoni (2003, p. 198), o PPA constitui síntese dos esforços de planeamento de toda a APF, que orienta a elaboração dos planos e programas de governo, bem como o orçamento anual. Esclarece ainda, que a LDO constitui um instrumento anual que, com base no PPA, estabelece metas gerais e fiscais, bem como prioridades, orientando a elaboração da proposta orçamental, da seguinte forma:

- Compreende as metas e as prioridades da APF;
- Orienta a elaboração da LOA, com base nas prioridades estabelecidas;
- Dispõe sobre as alterações tributárias que venham a ocorrer entre suas edições anuais.

⁵ Despesas de capital são as que contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital e de produtos para revenda. (Giacomoni, 2003, p. 107)



As ações do Governo estão estruturadas em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período no PPA, que tem início no segundo ano de mandato presidencial. A lei de formação do PPA baseia-se em diretrizes oriundas do Programa de Governo que se estabelece, contendo sua visão político-estratégica para o país.

Importa apresentar o trâmite anual das leis do orçamento pelos reflexos que produzem no desenvolvimento orçamentário da União. Tem-se a LDO, cujo projeto de lei deve ser encaminhado ao PL até oito meses antes do término do exercício financeiro, 31 de dezembro. Por sua vez, o PL deve restituir a LDO aprovada ao PE até o término do primeiro período da sessão legislativa, que corresponde a 17 de julho (MB, 2008). De modo que esta possa orientar o Projeto da Lei Orçamentaria (PLOA). Este último projeto seguirá trâmite idêntico quando encaminhado para aprovação do PL, como produto final a LOA (Souza, 2008, p. 8). A figura nº 10 apresenta o trâmite das leis Orçamentárias:

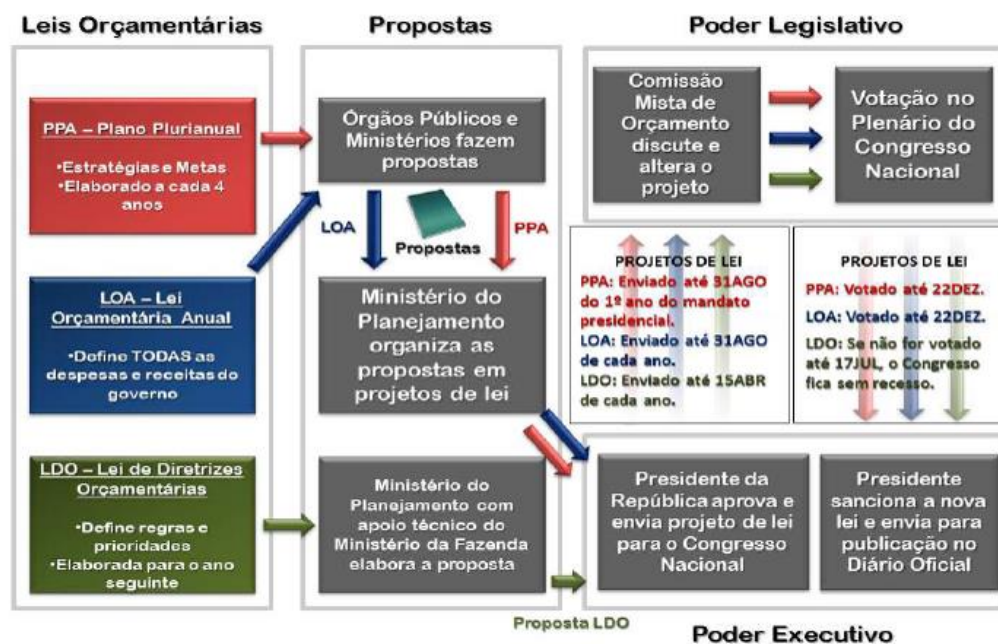


Figura 10- Trâmite das leis Orçamentárias

Fonte: SGM-401-Normas de Gestão do Plano Diretor (MB, 2008)

2.2. O orçamento de defesa

O orçamento do MD é estabelecido conforme legislação que dispõe sobre as normas gerais de organização, preparo e emprego das FFAA (PR, 2010a), estando sujeito as seguintes regras

- Deve contemplar as prioridades definidas na END;
- Cada ramo das FFAA possui dotações próprias e identificadas no orçamento do MD;
- A proposta orçamentária das FFAA será elaborada em conjunto com o MD; e



- As FFAA farão gestão individualizada dos recursos orçamentários a elas previstos.

Como descrito no LBDN, um sistema de DN requer investimentos de vulto e longo prazo, tais como os aplicados em submarinos, viaturas blindadas e aeronaves. Esses equipamentos quer por degradações naturais ou por obsolescência precisam ser renovados periodicamente. Assim, a dotação de recursos ao setor de Defesa deve ser (MD, 2012c, p.221):

- Estável, para que os projetos da Defesa sejam mantidos ao longo do tempo. Os recursos não devem sofrer oscilações, evitando-se atrasos ou possíveis perdas dos recursos humanos, que são capacitados ao longo do desenvolvimento dos projetos;

- Regular, pois o desembolso dos recursos deve ocorrer de forma sistemática, possibilitando cumprimento dos cronogramas como planejados, e

- Previsível, esse princípio confere segurança ao planejamento de longo prazo para grandes projetos, garantindo que, no futuro, os recursos sejam desembolsados de maneira estável e regular.

Em face dos princípios do orçamento de defesa, cabe a análise histórica recente da sua evolução, apresentado na figura nº 11:



Figura 11- Evolução orçamentária do MD em valores correntes (milhões R\$)

Fonte: (MD, 2016a)

A figura 11 destaca a evolução dos recursos destinados a Defesa em valores absolutos e comparado, em termos percentuais, ao Produto Interno Bruto (PIB). Onde se pode observar que a alocação orçamental destinado a defesa segue estável, em termos percentuais, se comparado ao PIB nacional.



Cabe esclarecer que no conjunto das dotações orçamentárias destinado a Defesa estão incluídos os seguintes tipos de despesas:

- Pessoal e encargos sociais: destinadas ao pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas, incluindo os encargos sociais e previdenciários incidentes nesses pagamentos. Considera-se para o pessoal inativo todos os militares da reserva remunerada e reformados;

- Custeio: voltadas as despesas correntes que englobam manutenção dos meios, alimentação, fardamento, combustíveis, lubrificantes, munições para armamentos leves, transporte, adestramento e gastos administrativos;

- Investimento: voltadas para a aquisição e modernização do material e equipamentos das FFAA,

e

- Pagamento de dívidas, relativo a juros, inversões financeiras e amortização de financiamentos contraídos pelo MD e FFAA para aparelhamento e contratos de manutenção.

Os dados disponibilizados pelo MD (MD, 2016a) apontam para um predomínio das despesas atinentes ao pessoal na distribuição do orçamento nos últimos anos, como apresentado no quadro a seguir:



Figura 12- Evolução execução orçamentária do MD (% valor global)

Fonte: (Autor,2016)

Pode-se observar na figura 13 o crescimento do orçamento em termos absolutos pela ótica financeira. Porém este se justifica pela evolução das despesas com pessoal e seus encargos, permanecendo o investimento e custeio, praticamente a valores correntes constantes:

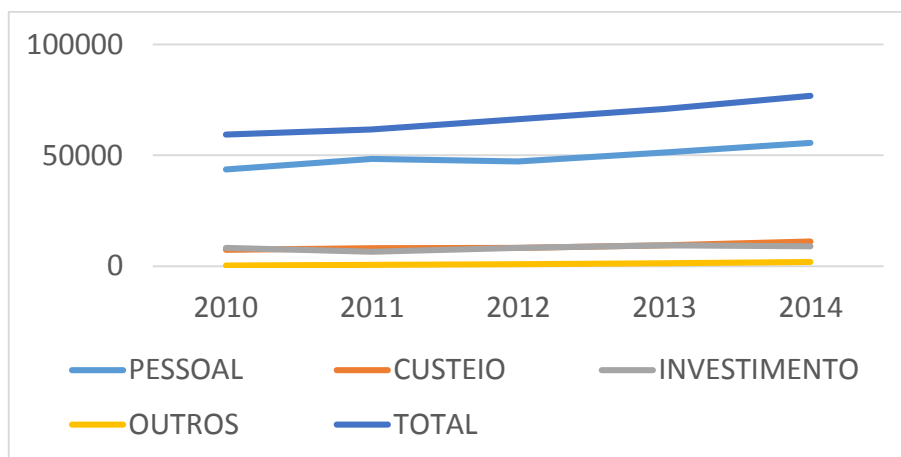


Figura 13- Evolução execução orçamentária do MD em valores correntes (Milhões R\$)

Fonte (Autor,2016)

Tabela 4- Evolução execução orçamentária do MD em valores correntes (M€)

ANO RUBRICA	2010	2011	2012	2013	2014
	Milhões de euro				
PESSOAL	10912	12112	11818	12815	13898
CUSTEIO	1826	2017	2052	2344	2799
INVESTIMENTO	2060	1632	1632	2239	2065
OUTROS	64	151	217	321	458
Total	14862	15912	15718	17720	19219

Fonte: (Autor,2016) (MD, 2016 a)

Os números apresentados na tabela quatro levam a reflexão quanto a execução do orçamento, cabendo verificar que as parcelas de investimento e custeio se apresentam constantes, esta política não parece condizente com os planejamentos apresentados. Enquanto possíveis aumentos no orçamento se apresentam para custear a componente pessoal.

Recentemente, foi estabelecida uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 197, que propõe destinar o percentual de 2% do PIB nacional para a Defesa. A destinação seria contínua sob a argumentação da garantia de investimentos. O texto da proposta se alinha as necessidades apontadas na PND, para que as FFAA possam cumprir suas missões constitucionais (MD, 2016).

2.3. Dificuldades na execução do orçamento

2.3.1. Atraso na promulgação da lei do orçamento LOA

A programação da execução da despesa deve seguir rito próprio como instrumento de planejamento orçamentário como previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (PR,



2010a). Assim, o ritmo de execução do orçamento deve ser ajustado ao fluxo de recursos. O PE deve produzir a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.

A LRF aponta ainda para o facto que as atividades devem ajustar-se à programação governamental e ao orçamento e que, os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira estabelecida. Por conseguinte, o exercício financeiro só se dá, na sua plenitude, com a liberação orçamentária.

Importa destacar que o projeto de elaboração da LOA, no seu artigo 50, prevê a possibilidade de atraso no seu sancionamento ao estabelecer regras para execução provisória (PR, 2012c). Este estatuto considera que a LOA não seja tempestivamente votada no Congresso Nacional como prevê a CF (AR, 1988).

O PE é dotado de prerrogativas legais que lhe conferem a capacidade de influir na definição do resultado da matéria orçamentária. Na análise de Vieira (2001, p. 43, citado por (Souza, 2008)), “o Legislativo, nesse caso, seria sempre irresponsável, incapaz de prever os efeitos de sua ação ao emendar o orçamento e unicamente interessado em obter benefícios para os seus eleitores ampliando os gastos”.

Destaca Souza (2008, p. 24) que a questão seria saber se a LOA é capaz de impor ao executivo obrigação de executar o orçamento estabelecido, assumindo um carácter impositivo ou, de constituir uma peça de autorização para arrecadação de receitas e realização de despesas, com carácter de mera autorização. Sendo que esta última aumenta a discricionariedade do PE na execução do orçamento, deixando a seu critério a aplicação do orçamento, quando a previsão das receitas difere do aprovado ao longo do ano.

A programação financeira sofre prejuízos quando a LOA é sancionada com atraso (Giacomoni, 2003, p. 282). O autor cita o ocorrido em 1999, quando a LOA foi sancionada em 23 de fevereiro. Como resultado, o PE restringiu-se a decretos de LP para os meses de janeiro e fevereiro. Sancionado novo decreto em março para estabelecer LME e LP, apenas em de abril estabeleceu-se a programação orçamentária para aquele ano.

Da mesma forma, a aprovação da LOA de 2013 ocorreu em 4 de abril. (PR, 2013). A figura nº 14 apresenta os reflexos deste atraso na alocação e execução do orçamento da MB para despesas regulares⁶ naquele ano.

⁶ As despesas regulares são aquelas que não correspondem a despesas obrigatórias ou a despesas do PROSUB e do PNM, estes últimos por se tratarem de programas inseridos no PAC, e não sofrerem cortes pelo governo (PR, 2012c).

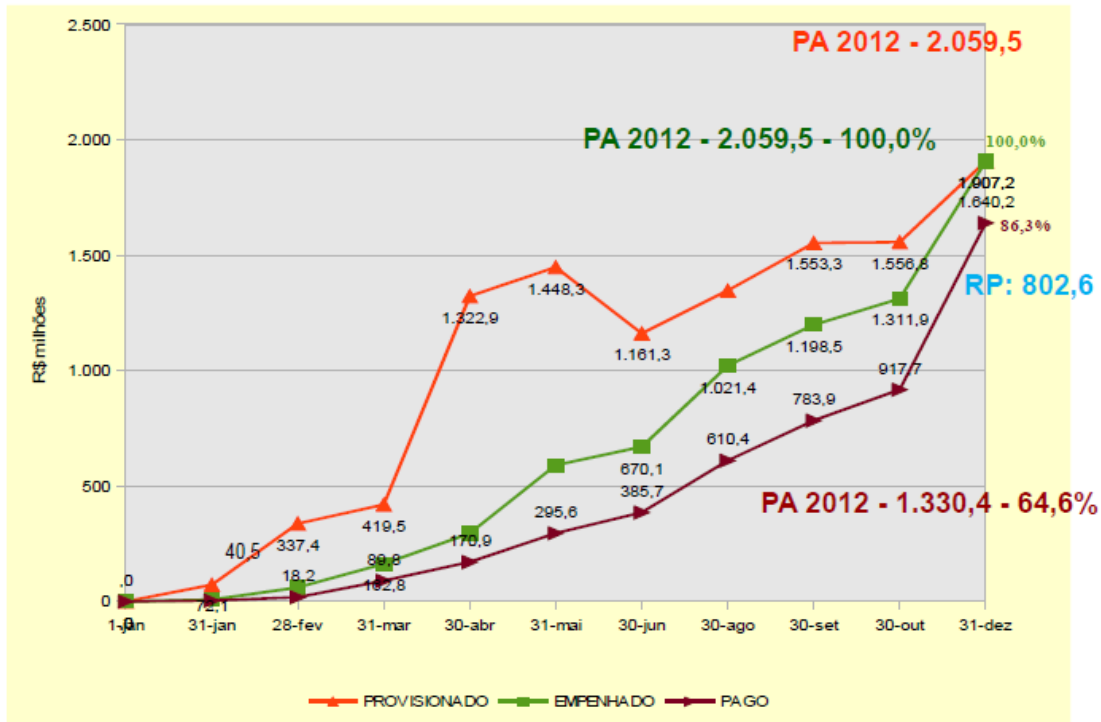


Figura 14- Acompanhamento financeiro, MB ano 2013

Fonte: SIAFI

Observa-se que os níveis de empenhamento, em relação ao orçamento disponível, só se mostram representativos a partir de junho, porque a lei de programação financeira só foi sancionada em 2 de maio (PR, 2013 a), assim não foram assumidos compromissos antes da sua sanção, evidenciando o atraso que se impõe ao início da aplicação efetiva do orçamento.

Na figura 14, pode se identificar que o aporte orçamentário significativo só ocorreu no mês de abril (R\$1.322,9 milhões), o que promoveu um crescimento discreto para a execução financeira até o final do exercício, pois os níveis de empenhamento continuaram baixos.

Não obstante, deve-se considerar a curva de pagamentos relativa ao exercício de 2012 realizadas em 2013, pois somente 64,6% do orçamento alocado aquele ano (R\$ 2.059,5 milhões) foram pagos durante o exercício financeiro. Os pagamentos passados para 2012, passaram a concorrer com aqueles relativos ao ano em curso.

Em análise, observa-se diminuição no teto orçamentário em junho (R\$1.161,3 milhões). Entre junho e setembro os níveis de empenhamento são acrescidos buscando-se a proximidade com os limites de recursos alocados. Fatos motivados pela alteração do LME.

Somente no último trimestre, os níveis de empenhamento se aproximaram ao teto orçamentário estabelecido. Esta postura implicou na transferência de despesas a serem pagas no exercício seguinte. Basta observar a curva de pagamentos ao término do exercício que constitui 86% dos tetos orçamentários disponibilizados.



Este atraso além de retardar os processos contratuais, traz outros reflexos ao longo do exercício financeiro, como o não cumprimento de metas físicas estabelecidas e a postergação de projetos.

2.3.2. Limitação a execução do orçamento

Para garantir o cumprimento dos resultados fiscais estabelecidos na LRF e obter maior controle sobre despesas os gastos (MD, 2010a), o PE faz a programação orçamentária e financeira, bem como o monitoramento do cumprimento das metas de “superavit” primário⁷, visando manter o equilíbrio entre receitas e despesas (MPOG, 2015).

Segundo Souza (2008, p. 22), a LRF exige a compatibilidade e interligação entre o PPA, a LDO e a LOA, para que a gestão dos recursos públicos seja efetivada com maior eficiência e responsabilidade. O PE estabelece um cronograma mensal de desembolso financeiro no prazo de 30 dias após a publicação da LOA, fazendo a previsão das metas bimestrais de arrecadação de receitas. O decreto que regula a aplicação dos recursos ficou conhecido como decreto de “*contingenciamento*”, por interpor restrição aos gastos previstos no orçamento anual. De modo que não sejam assumidos compromissos sem suporte financeiro.

Uma vez que parcelas “*contingenciadas*” do orçamento não podem gerar contratação de serviço ou compra de produtos. Este decreto tem por objetivo:

- Estabelecer normas específicas de execução orçamentária e financeira para o exercício financeiro; e
- Estabelecer cronograma de compromissos que correspondem ao empenhamento do orçamento e a liberação dos recursos financeiros para pagamento, ou seja Limites de Movimentação e Empenho LME (Orçamento) e, Limites de Pagamento LP (Financeiro);
- Cumprir a legislação orçamentária (MPOG, 2015, p.186);
- Assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas ao longo do exercício financeiro, a fim de proporcionar o cumprimento da meta de resultado primário.

Desta forma, caso ocorra frustração na previsão da arrecadação da receita ou o aumento das despesas obrigatórias⁸, que venham a comprometer o alcance das metas fiscais despesa.

⁷ “Superavit” Primário, diferença entre as receitas e as despesas do governo, excluídos os juros da dívida pública.

⁸ Despesas obrigatórias, despesas mencionadas que traduzem obrigações constitucionais do ente (PR, 2010b).



De modo a manter níveis financeiros adequados no Tesouro Nacional.

Para Oliveira (2016) o cunho "autorizativo" da LOA permite a utilização do denominado "contingenciamento" do orçamento, estando este entre os principais óbices da execução do Plano de Ação (PA). O que considera como responsável pelo retardo ou mesmo, implicando na inexecução de parcela da programação prevista na LOA em função da frustração de receitas ao término do exercício financeiro.

Relembra ainda Oliveira, que em função da LRF e a própria LDO, o Governo publica decreto limitando os valores autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias, investimentos e custeio em geral.

Este instrumento legal apresenta limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, assim como limites financeiros que impedem o pagamento de despesas já empenhadas, inclusive aquelas inscritas em restos a pagar (RP) oriundas de exercícios anteriores.

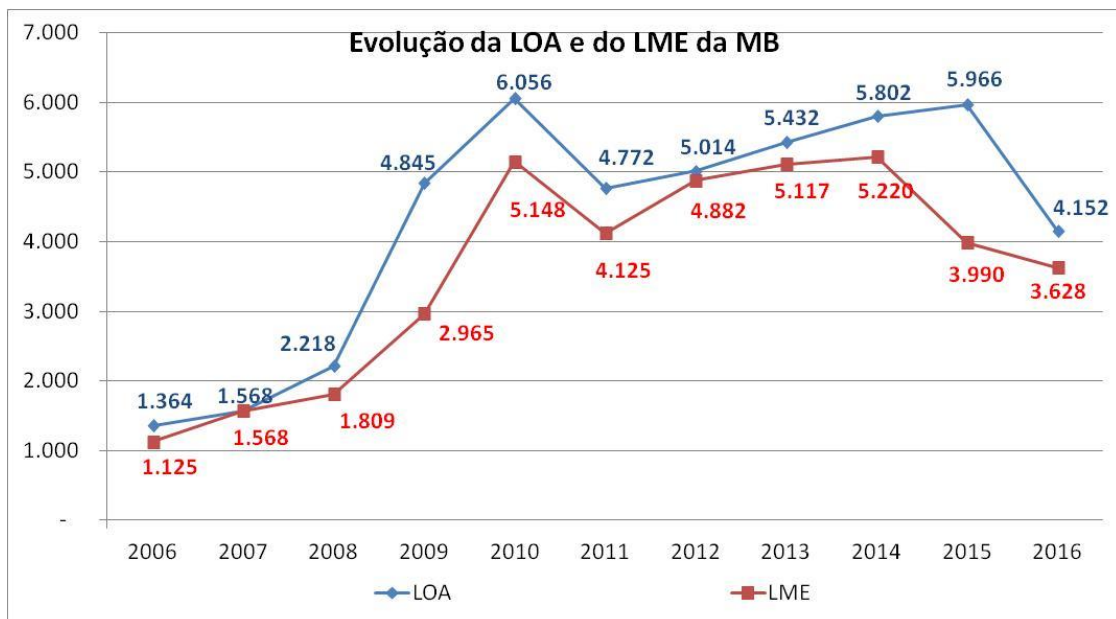


Figura 15- Evolução limites de execução orçamentária para MB

Fonte: (autor, 2016)

As figuras 15 apresenta a evolução da limitação orçamentária imposta a MB nas rubricas de investimento e custeio.

Isto Constituiu um "passivo" na execução quanto ao planejamento plurianual previsto e estabelecido na LOA, afetando o desenvolvimento dos projetos de maior prazo.

Pois, sendo as parcelas do orçamento para o pagamento de pessoal progressivas e obrigatórias, as de custeio praticamente constantes, ficando em sacrifício as despesas discricionárias da força e as relativas ao investimento.



2.3.3. Inscrição de restos a pagar

A inscrição em RP se traduz pela transposição de parcela da despesa de um exercício financeiro para outro subsequente.

Esta ocorrência se dá em duas situações, a primeira ocorre quando a meta física empenhada⁹ e em execução, como obra ou aquisição, não se concluiu ou não se concluíra até o final do exercício.

Nesta situação a despesa é considerada como não liquidada¹⁰ e, por conseguinte, não paga.

Esta despesa tornar-se-á dívida tão logo concluída fisicamente (MB, 2008).

Os resíduos passivos de exercícios anteriores (RP) compreendem despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, constituindo modalidade de dívida pública flutuante, sendo registrados por credor e por exercício e distinguem as despesas em processadas e não processadas (Giacomoni, 2003).

Estes “restos” concorrem, em termos financeiros, com as demais despesas no ano em curso. Desta forma, reduzem a discricionariedade dos gestores para liquidação das despesas.

A segunda situação refere-se a meta física concluída, porém não paga por insuficiência financeira.

Esta despesa constitui dívida do governo, a ser no próximo exercício, tão logo haja recursos para tal.

A LDO não condiciona a inscrição de RP à existência de recursos financeiros, o que permite a transposição de despesas não liquidadas para os próximos exercícios financeiros, não estabelecendo limites para este procedimento.

Desta forma pode se fazer um “estoque” de RP crescente, cria concorrência cada vez maior do pagamento dos RP com o pagamento das despesas do exercício em curso.

O quadro orçamentário é agravado pela diminuição do teto de empenhamento e de movimentação financeira, decorrente da execução de exercícios passados.

A figura 16 apresenta os limites percentuais finais entre os recursos alocados pela LOA e aqueles que foram permitidos empenhar nos últimos anos para a MB. Sintetizando os restos a pagar oriundos de exercícios anteriores.

Observa-se que o princípio da anualidade orçamental não é cumprido.

⁹ Empenho, representa ato emanado de autoridade competente que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (Giacomoni, 2003, p. 267).

¹⁰ Liquidação, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tomando-se por base os títulos e documentos que comprovam o respectivo crédito (Giacomoni, 2003, p. 267).



Destaca ainda, as parcelas do orçamento destinadas ao PROSUB e ao PNM, que recebem tratamento diferenciado por se encontrarem no PAC, não estando sujeitos a interposição de contingenciamentos orçamentários.

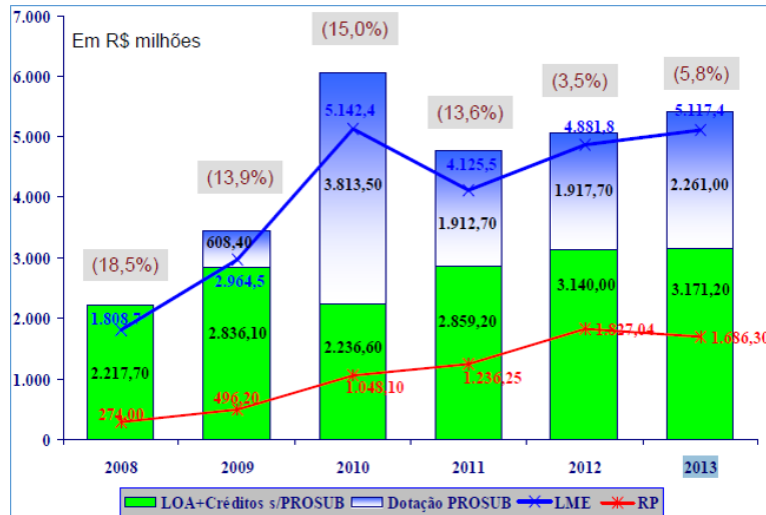


Figura 16- Quadro Sintético evolução orçamentária da MB

Fonte: (autor, 2016)

2.4. Síntese conclusiva

O planejamento orçamentário da Marinha segue fundamentado na plurianualidade e na formatação anual do orçamento nacional, devendo se adequar a realidade legislativa e executiva quanto a proposta e aplicação do orçamento alocado.

A realidade da execução do orçamento tem se demonstrado aquém do estabelecido nos planejamentos que o regem, se considerando o espaço temporal previsto para a execução das metas de médio e longo prazo e a disponibilização irregular dos recursos necessários. Assim apresentam-se óbices para a execução do orçamento da MB para os últimos anos a partir do orçamento aprovado, promovendo a dispersão das metas físicas planejadas em vários anos.

Destarte está dada a resposta para a questão derivada número um, ao se apresentar sinteticamente óbices a execução do orçamento sob ótica executiva e legislativa. Quanto a ótica financeira pela apresentação da ocorrência dos “contingenciamentos”, atrasos da sanção da LOA e a formação de restos a pagar, que causam transtornos a execução do Orçamento da MB em conformidade com o planejamento orçamentário do país.



3. A obtenção de receitas extra orçamentárias na MB

3.1. O Sistema OMPS

O sistema OMPS foi instituído para o aprimoramento dos controles internos e a apuração eficiente dos custos das OM industriais e prestadoras de serviços da MB (PR, 1999). A motivação se deu pela incapacidade de mensuração dos custos dessas OM, evidenciados:

- Nos constantes défices financeiros;

- Nas distorções associadas à transferência de numerário entre OM e organizações extra MB, ou seja, a dupla execução do crédito orçamentário. Uma vez que a mesma parcela do crédito consignado pela LOA era executada pela OM cliente em favor da OMPS e, esta por sua vez em favor do fornecedor dos insumos para suas atividades;

- No desconhecimento de outras posições econômicas e patrimoniais que possibilitassem a identificação e a correta avaliação das diversas atividades desenvolvidas.

Desta forma, buscou-se desenvolver um sistema que permitisse:

- Conhecer os gastos efetivos de operação, separados em custos de produção e de prestação de serviços, bem como os gastos inerentes às atividades administrativas e,

- Gerir ativos, isto é, possuir o domínio das disponibilidades financeiras, bem como o conhecer os facturamentos efetuados e da imobilização dos estoques.

Como conceito, uma OMPS atende outras OM e, eventualmente, a organizações extra MB, nas áreas industriais, de pesquisa e desenvolvimento de ciência e tecnologia, hospitalar, de abastecimento ou de serviços especiais. Efetuando cobrança pelos serviços prestados, a partir dos custos e das despesas incorridos nos seus processos produtivos e administrativos.

Apesar de reunidas sob uma denominação comum, cada OMPS possui características próprias, sendo divididas conforme a natureza dos serviços que presta. Destaca-se as OMPS-I, cuja atividade principal é a prestação de serviços industriais. Atualmente, existem doze OMPS-I, entre elas o LFM (MB, 2008).

Ressalta-se que um importante aspecto das OMPS é a formalização do Contrato de Gestão, sendo instrumento jurídico que permite a concessão de maior autonomia as OMPS no gerenciamento de seus recursos, estipulando metas, resultados a serem atingidos e, métodos de avaliação de desempenho (PR, 1998).

Para que sejam qualificadas como OMPS a referida Lei exige que as OM possuam:

- a) Geração de receita pela cobrança dos serviços prestados às forças navais, a outros órgãos da Marinha, podendo ainda prestar serviços a órgãos governamentais ou



extragovernamentais, nacionais ou estrangeiras;

b) Custeio de suas próprias despesas;

c) Apuração de custos por processo contábil específico;

d) Exercício da competitividade pela melhoria da produtividade; e

e) objetivos, metas e indicadores de desempenho, bem como os recursos necessários e os instrumentos para avaliação de seu cumprimento, estabelecidos em contrato.

A Lei 9724/98 também prevê benefícios para as OM celebrantes de contrato de gestão, tais como:

- Autonomia para gerenciar para os titulares, delimitada pelo conjunto de normas legais vigentes;

- Autonomia orçamentária e financeira, na qual os créditos correspondentes às receitas auferidas pela prestação de serviços são integralmente disponibilizados para movimentação e empenho;

As receitas orçamentárias geradas pelas OMPS por serviços prestados a instituições extra Marinha devem ser recolhidas à Conta Única do Tesouro. Em observância ao princípio da Unidade de Tesouraria do orçamento (PR, 1964).

As OMPS apresentam, anualmente, a previsão da receita que espera arrecadar para o próximo exercício financeiro. Estas estimativas são incluídas na PLOA, para compor a LOA do ano seguinte. Por fim, os recursos que vierem a ser arrecadados são incluídos no Orçamento da União e estão sujeitos a “*contingenciamentos*” e, limites de empenhamento e pagamento (MB, 2008, p.12.2). Desta forma, os recursos arrecadados podem ter seu retorno protelados, ou mesmo sofrerem cortes definitivos.

3.2. A descentralização de créditos

A descentralização de créditos, no âmbito da APF, constitui cessão de créditos entre unidades gestoras no âmbito de um Ministério ou Órgão. Sendo igualmente aplicável entre Ministérios distintos e seus órgãos subordinados. A descentralização tem por objetivo o emprego da estrutura pública instalada em órgãos da própria administração para propiciar maior efetividade e eficiência na aplicação dos recursos públicos.

O TED é um instrumento legal que permite a descentralização de crédito para atendimento de interesse de uma unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no seu programa de trabalho (PR, 2013b). Tendo por finalidade:

- A execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração;



- A realização de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora dos recursos;

Esclarece Giacomoni (2003, p. 284) que as normas do PE descaracterizam a descentralização como transferência de crédito entre unidades orçamentárias, salientando que se trata de cessão ou de transferência de direito de utilização do crédito autorizado na LOA. Coerente com este raciocínio, não se produz alteração na LOA ao se descentralizar crédito do orçamento. Da mesma forma, os dados e registros da execução orçamentária não evidenciam a descentralização de crédito, pois a unidade cedente continua como detentora do crédito descentralizado, bem como responsável pela sua execução.

O TED se reveste de importância pois os recursos disponibilizados não constituem acréscimos orçamentários que devam ser apreciados pelo PL, tornando sua disponibilização e aplicação mais rápida. Importa observar que o TED não é submetido a LME ou a LP por se tratar de orçamento alocado a outro órgão, o que garante sua aplicabilidade no exercício financeiro em curso, sem que o mesmo produza efeito no orçamento alocado a MB.

Cita-se recente TED estabelecido entre a MB e o Governo do Estado do Amazonas para realização de serviços de levantamentos Hidrográficos, atualização cartográfica e planejamento e implantação de sinalização náutica na Hidrovia do rio Madeira no trecho compreendido entre Porto velho, em Rodônia e sua foz no rio Amazonas. Este projeto será desenvolvido pela Diretoria de navegação da MB nos próximos cinco anos, havendo contrapartidas financeiras do Ministério dos transportes para custeio e operação dos navios a serem empregues e o material necessário (MB, 2015).

Assim os TED podem ser empregues em diversas oportunidades para geração de receitas extra orçamentárias em momentos de restrições orçamentais (Oliveira, 2016)

3.3. O Laboratório Farmacêutico da Marinha

O LFM, com sede na cidade do Rio de Janeiro, foi criado com o nome de “Laboratório Farmacêutico e Gabinete de Análises”, pelo Decreto nº6.233, de 14 de novembro de 1906. Está instalado em uma área de 18.000 m², com 8.000 m² de infraestruturas construídas, sendo capaz de produzir 485 milhões de unidades farmacêuticas por ano.

O LFM compõe um grupo de laboratórios públicos nacionais, voltados para a produção de medicamentos dos programas de saúde pública do MS. Estes laboratórios são conhecidos como laboratórios oficiais e desempenham papel estratégico, pois atuam na produção de medicamentos essenciais para o país bem como aqueles para atender doenças



negligenciadas¹¹, como a tuberculose, malária, doença de chagas, por não atraírem a indústria farmacêutica privada para sua produção (MS, 2014).

3.3.1. Aspectos Estratégicos do Laboratório Farmacêutico da Marinha

3.3.1.1. Para a Marinha do Brasil

O LFM contribui para a eficácia do SSM, no tocante à produção e distribuição de especialidades farmacêuticas, em grau de exigência preconizado pelo Órgão Regulador de Vigilância Sanitária, bem como, para o desenvolvimento tecnológico da MB por meio de atividades de ciência, tecnologia e inovação, relacionadas às ciências farmacêuticas.

Para a MB a área dos medicamentos assume importância por seu contributo para as atividades operativas e o atendimento à população naval¹². Estas pessoas tem acesso a medicamentos de uso contínuo com preços bastante reduzidos por meio do Sistema de Distribuição de Medicamentos (SISDIME) (MB, 2011).

O SSM classifica os medicamentos como:

- Estratégicos, aqueles considerados essenciais em situações de guerra ou de crise político-estratégica;
- Operativos, aqueles empregados na profilaxia e tratamento de doenças decorrentes de catástrofes, conflitos, surtos epidêmicos e situações de emergência;
- Órfãos, aqueles que não são produzidos pela indústria farmacêutica privada, devido ao seu baixo valor de comercialização.

Na pesquisa e produção de medicamentos é atribuída ênfase na redução da dependência daqueles elaborados de forma monopolista no exterior ou os fabricados a partir de matérias-primas estrangeiras, que chega a 90% (Lima, 2016). Para isso, são estabelecidos cooperação e intercâmbio científico/tecnológico com os demais órgãos governamentais ligados ao setor. Particularmente, com instituições que desenvolvam pesquisas farmacológicas no país, para identificar medicamentos passíveis de substituição por outros baseados em insumos nacionais.

3.3.1.2. Para o Ministério da Defesa

Para o MD o LFM produz medicamentos estratégicos de defesa nacional para atender o quesito de Defesa Nuclear, Biológica, Química e Radiológica. Para o desenvolvimento

¹¹ Doença negligenciada está associada a situação de pobreza, as precárias condições de vida e as iniquidades de saúde.

¹² População Naval são as pessoas que compõe os efetivos da MB, bem como o pessoal da reserva, reformados e pensionistas que fazem uso do SSM.



destes medicamentos o MD aloca recursos diretamente ao LFM. Os seguintes medicamentos se encontram em desenvolvimento, como exemplo:

Tabela 5- Medicamentos estratégicos produzidos pelo LFM para o MD

MEDICAMENTO	MARCA COMERCIAL	FINALIDADE
AZUL DA PRÚSSIA 500 mg	RADIOGARDASE ÚNICO FABRICANTE MUNDIAL ALEMANHA	AUXILIA NA EXCREÇÃO DE CÉSIO E TÁLIO DO ORGANISMO
CIPROFLOXACINO	CIPRO FABRICANTE BAYER	ANTÍDOTO CONTAMINAÇÃO COM ANTRAZ

Fonte: (Autor, 2016)

3.3.1.3. Para o Ministério da Saúde

O MS estabelece lista de produtos estratégicos, no âmbito do SUS, com a finalidade de colaborar com o desenvolvimento das indústrias nacionais, que entende desempenhar importante papel no desenvolvimento econômico e social brasileiro (MS, 2008).

Ressalta o MS a fragilidade e dependência da indústria nacional frente ao mercado internacional, e que esta situação contribui para a vulnerabilidade da política social. Assim, é definido o Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica (CESAF) (MS, 2015a) para garantir o acesso a medicamentos e insumos, para prevenção, diagnóstico, tratamento e controle de doenças e agravos de perfil endêmico, com importância epidemiológica, impacto socio econômico, ou que acometem populações vulneráveis, contemplados em programas estratégicos de saúde do SUS.

O CESAF disponibiliza medicamentos para tuberculose, hanseníase, malária, leishmaniose, doença de chagas, cólera, esquistossomose, leishmaniose, e outras doenças decorrentes e perpetuadoras da pobreza. São garantidos, ainda, medicamentos para influenza, HIV, doenças hematológicas, tabagismo e deficiências nutricionais, além de vacinas e soros.

Para o desenvolvimento de novos remédios são estabelecidas as Parcerias para o Desenvolvimento produtivo (PDP), sendo parcerias que envolvem a cooperação mediante acordo entre instituições públicas e, entre instituições públicas e entidades privadas para desenvolvimento, transferência e absorção de tecnologia, produção, capacitação produtiva e



tecnológica do país em produtos estratégicos para atendimento ao SUS (MS, 2014). São definidos os objetivos das PDP:

- Reduzir as dependências produtiva e tecnológica para atender as necessidades de saúde da população brasileira;
- Racionalizar o poder de compra do Estado, mediante a centralização seletiva dos gastos na área da saúde, com vistas à sustentabilidade do SUS e à ampliação da produção no país de produtos estratégicos;
- Buscar a sustentabilidade tecnológica e econômica do SUS, com promoção de condições estruturais para aumentar a capacidade produtiva e de inovação do país.

Para Rezende (2013, p. 2) as PDP resultam de ação estratégica do MS para o desenvolvimento e a produção de medicamentos estratégicos e aqueles de alto custo, aliada à política de acesso a medicamentos de qualidade. Esta iniciativa tem como um de seus objetivos contribuir para o desenvolvimento e inovação do parque fabril nacional de medicamentos, insumos farmoquímicos e biológicos, bem como favorecer a balança comercial do país por meio da disponibilização de medicamentos produzidos nacionalmente.

Lima (2016) destaca que as PDP constituem fonte de recurso fundamental para o LFM, onde, inicialmente o setor privado promove os investimentos para a obtenção do registro do medicamento, e o setor público percebe participação das vendas dos medicamentos desenvolvidos. Descreve ainda o processo de modo sintético:

- O MS lança uma lista contendo informação dos produtos estratégicos de interesse e. Os LabPub estabelecem o Projeto Executivo propondo realizar uma PDP para produção de algum destes produtos. Esta lista é atualizada a cada dois anos, ou caso o MS entenda que existe necessidade de incluir algum medicamento fora deste prazo (MS, 2015). Para participar da PDP, há a obrigatoriedade de haver uma indústria farmoquímica nacional e uma indústria farmacêutica nacional ou não.

- O projeto é desenvolvido em cinco anos e ao final deste, o LabPriv terá passado a tecnologia de fabricação para o LabPub. O investimento e risco na obtenção do registro do medicamento de cada PDP é da iniciativa privada, incluindo compra de equipamentos e ingredientes para formulação.

Aponta vantagens para o LabPub:

- Receber tecnologia nova, pois o contrato da PDP essa transferência;
- O produto é registrado em nome do LabPub sem custos;



- O registro do produto na ANVISA é concretizado em, no máximo 1 ano e meio, quando, normalmente, este processo pode levar até 5 anos.

- Destaca que, enquanto houver produção, o LabPub recebe percentual das vendas. Conforme estabelecido em contrato comercial com o parceiro privado, o que pode variar entre 8 a 10% do montante arrecadado. Importa considerar que o MS não interfere nesta negociação. O volume de vendas depende das necessidades estabelecidas pelo MS, que também define o preço do medicamento comercializado no país.

Segundo Lima (2016) a vantagem para o LabPriv está em se manter no mercado por pelo menos cinco anos e poder vender o medicamento para o MS, após esse período. A aquisição pelo MS é sem licitação, pois a PDP é um instrumento de transferência de tecnologia e possibilita a compra diretamente ao privado que participou da parceria. Acrescenta que não identifica desvantagens para o LabPub. O risco recai no privado, pois o MS não garante a compra, mesmo com a PDP formalizada. O privado pode fazer investimento e o MS não realizar a compra ou suspender o processo a qualquer momento da execução do contrato.

3.3.2. A sustentação do LFM

A sustentação do LFM é prevista no orçamento da MB para o SSM (MB, 2011). Estes recursos permitem atender seu custeio e investimentos, bem como desenvolver suas atividades industriais no que diz respeito a sua missão no âmbito da Marinha.

Uma fonte de recursos se estabelece como prestador de serviços extra marinha, ou mesmo pela venda de medicamentos para o público interno ou externo. Nestes casos, os recursos gerados são arrecadados para a União (PR, 1964). Estes recursos são incorporados ao orçamento da MB e seu retorno ao LFM fica condicionado a liberação de créditos conforme a execução financeira. A sua aplicação é igualmente suscetível as disponibilidades orçamentárias do Governo Federal.

Apresenta-se a alternativa de obtenção de recursos extra orçamentários pelo estabelecimento de TED para produção de medicamentos pelo LFM. Estes termos permitem a alocação financeira direta para sua execução, sem que os mesmos passem a constituir o orçamento do LFM, através da MB.

Como perspectiva futura, será descrito o processo das PDP, que se encontram em desenvolvimento e que quando em produção constituirão importante fonte de recursos para o LFM, não obstante o incremento tecnológico da sua estrutura produtiva.



Apresenta-se na tabela nº 6 a evolução das fontes dos recursos alocados ao LFM, em valores correntes, nos anos de 2013 e 2014:

Tabela 6- Evolução recursos alocados para o LFM (M€)

FONTE \ ANO	2013	2014
MD	15 807	30 000
MB orçamento	1 419 773	1 062 797
MS TED	6 293 175	16 176 073
TOTAL	7 728 755	17 268 870

Fonte: (Autor, 2016)

Note-se a prevalência dos recursos alocados por TED ao LFM, importando destacar como fundamental para a sua sustentação.

São apresentados na tabela nº7, os níveis de facturamento do LFM, demonstrando o seu volume de negócios.

Tabela 7- Facturamento do LFM em 2013 e 2014 (valores correntes M€)

FONTE \ ANO	2013	2014
MB	80 714	137 401
EXTRA MB	1 382 461	13 457 267
TOTAL	1 463 175	13 594 675

Fonte: (Autor, 2016)

Os TED formalizados entre o MS e o LFM alocam recursos para o LFM que permitem ampliar sua capacidade de produção; proceder manutenção e investimento em seu parque fabril e estrutura administrativa; manter seu Certificado de Boas Práticas de Fabricação (CBPF), sem o qual não poderia desenvolver atividades fabris, bem como atender a exigências de outros órgãos reguladores da atividade.

A liberação de recursos também viabiliza projetos de pesquisa para renovação dos registros de medicamentos da atual linha de produtos do LFM.

Para exemplificação de TED, são apresentadas na tabela nº8, quatro destes formalizadas anos de 2013 e 2014.



De modo a demonstrar a diversidade da natureza orçamentária dos recursos, pois englobam tanto o custeio como o investimento no parque fabril.

Tabela 8- Exemplos de TED do LFM e MS, 2012/2013

TED	OBJETO	Natureza da Despesa	VALOR
23/2012	Modernização de sistemas e serviços	Custeio, manutenção	3.527.443
67/2012	Recuperação de infraestruturas	Custeio, manutenção	650.000
68/2012	Calibragem equipamentos	Custeio, manutenção	1.236.793
206/2013	Aquisição de equipamentos	Investimento	11.278.764

Fonte: (Autor, 2016)

3.4. Síntese Conclusiva

O sistema OMPS foi instituído para permitir melhor gerenciamento da atividade de apoio prestado por OM com capacidade de prestação de serviços a outras OM e, eventualmente, a organizações extra MB. Tendo sua atuação em várias áreas, inclusive industriais, destacamos o LFM.

Porem, as receitas geradas pelas OMPS na prestação de serviço a instituições extra Marinha devem ser recolhidas à Conta Única do Tesouro. Em observância ao princípio da Unidade de Tesouraria do orçamento. Por fim os recursos arrecadados são incluídos no orçamento da União e estão sujeitos aos trâmites do mesmo e os efeitos apresentados no capítulo dois deste trabalho, quanto a “*contingenciamentos*”, limites de empenhamento e pagamento.

Como alternativa são descentralizados créditos por TED entre órgãos da Administração Pública Federal. De tal forma a permitir o emprego da estrutura pública instalada em diversos órgãos da própria administração para propiciar maior efetividade e eficiência na aplicação dos recursos públicos. Sendo que os recursos descentralizados não são submetidos a LME e a LP estabelecidos para a MB, o que garantem sua aplicabilidade no exercício financeiro que se coloca em proveito dos partícipes e do interesse publico a que se destinam tais atividades.

Assim, o LFM como exemplo de OMPS da MB dispõe de vários TED, onde tem alocados receitas extra orçamentárias para a manutenção de suas atividades fabris bem como investimentos em sua infraestrutura.



Destes TED do LFM, emergem a perspectiva estratégica da pesquisa e produção de medicamentos para a MB, para o MD e para o conjunto da sociedade através do MS. Destacando a importância do LFM na estratégia nacional para redução da dependência nacional farmacêutica.

Para o desenvolvimento de novos remédios são estabelecidas as Parcerias para o Desenvolvimento produtivo (PDP), sendo parcerias que envolvem a cooperação mediante acordo entre instituições públicas e, entre instituições públicas e entidades privadas para desenvolvimento, transferência e absorção de tecnologia, produção, capacitação produtiva e tecnológica do país em produtos estratégicos para atendimento ao SUS. Estas parcerias fomentam a geração de receitas extra orçamentárias para a manutenção e o investimento no LFM, sendo estruturadas por meio de execução descentralizada de créditos.

Assim apresentam-se como fatores potencializadores para a obtenção de recursos extra orçamentários, respondendo a questão derivada número dois e que apresenta como contributo para resposta da questão central:

- O sistema OMPS, com as suas capacidades instaladas e a sua autonomia de gestão, formulada pelo seu contrato de gestão formalizado por lei, que lhe cede instrumentos para seu emprego como gerador de receitas;

- O TED, que permite a descentralização de créditos para as OMPS de modo a garantir receitas extraordinárias ao orçamento, que são aplicadas na manutenção e investimentos, no caso apresentado, do parque fabril e administrativo do LFM. Da mesma, forma por materializar as PDP.

Apresenta-se como fator limitador a obtenção de receitas extra orçamentárias, a arrecadação de receitas produzidas por OMPS na prestação de serviços a entidades extra MB ao Tesouro Nacional.



4. Aspectos Orçamentais da Marinha Portuguesa

4.1. Atividade Financeira

Em 2013, a Marinha Portuguesa concluiu adesão ao Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) que estabeleceu a arquitetura orçamental e de contabilidade pública, bem como no regime de administração financeira conferindo maior transparência a gestão (AR, 1992).

Incorporou aquele instrumento legal a gestão por objetivos, a descentralização na tomada de decisão, a avaliação dos resultados e a responsabilização dos decisores (*Accountability*) (Pires, 2015).

Destaca ainda que, naquela oportunidade passava-se a cumprir em pleno a Unidade Orçamental e de Tesouraria, com a entrada em funcionamento de interfaces criadas para comunicação automática do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIG) com os sistemas do MF, os quais passaram a dispor, em tempo real, da informação relativa à execução e à gestão financeira da Marinha. (Pires, 2015).

Para Pinto (2013) “*Accountability*” se resume pela explicação e justificação pela execução ou cumprimento de uma responsabilidade, pelo relato dos resultados da execução e da assunção das consequências dessa execução.

Aponta ainda que estes conceitos impressos pelo RAFE decorreram do processo de entrada de Portugal na União Europeia (UE), para produzir a adequação contábil e financeira adequadas a nova situação que se impunha.

Aspecto importante a destacar sobre o RAFE é a Unidade de Tesouraria. Cabe ao MF, através da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP, E. P.E)¹³, colaborar na execução do orçamento dos serviços do Estado, efetivando a cobrança das receitas e o pagamento das despesas públicas, visando a otimização da gestão global dos fundos públicos pela movimentação em contas bancárias do Tesouro Nacional (AR, 1992).

Neste contexto Marinha possui de contas no Tesouro Nacional, onde promove cobrança e recolhimento de receitas, incluindo as próprias.

Outro marco destaca a Lei Orgânica da Marinha (LOMAR), que a partir de 2009 estabeleceu para o ramo, o regime de autonomia administrativa. Cabendo ao CEMA, a sua administração financeira e patrimonial. Atualizada em 2014 para atender os preceitos da reforma estrutural “Defesa 2020”, mantendo, contudo, o regime financeiro descrito (Pires,

¹³ Criada pelo Decreto-Lei nº 200/2012, de 27 de agosto. Funciona como Banco do Tesouro com as competências dos extintos Instituto de Gestão do Crédito Público e Direção-Geral do Tesouro.



2015).

4.2. A Sustentação e a sua evolução recente

A sustentação da Marinha é promovida por duas parcelas básicas, uma de ordem funcional que custeia pessoal, operações e manutenção (O&M), financiadas pelo Orçamento de funcionamento (OF) e por arrecadação de Receitas Próprias, a outra diz respeito ao investimento, como obtenção de meios, equipamentos e sistemas, grandes reparações, obras e projetos, sendo financiadas pela Lei de Planeamento Militar (LPM), Lei de Infraestruturas Militares (LIM), Projetos (Ex PIDDAC¹⁴) e por fundos da União Europeia (UE). Como sintetizado na tabela nº9.

A LPM estabelece o investimento na edificação das capacidades, não tratando da sustentação das estruturas materiais que delas decorrem, pois a sustentação é suportada por recursos orçamentais de operação e manutenção (O&M) e do Orçamento de Funcionamento (OF).

Ressalta-se que a LPM assume carácter plurianual de médio ou longo prazo, assim como o OF se estrutura numa lógica em atividades orgânicas, baseadas na anualidade e no curto prazo.

A Marinha Portuguesa também pode receber recursos por de transferências orçamentais provenientes de outros ministérios. Segundo Pires (2016), estes recursos podem ser recebidos pelo destinatário em rubricas diversas, seja para suporte de despesas correntes como pessoal ou aquisição de bens ou de serviços, seja para despesas de capital ou investimentos.

Para além das rubricas orçamentais de inscrição direta pela Marinha no seu Orçamento, destinadas ao funcionamento corrente e ao investimento, poderão ser planeadas ainda outras verbas, a inscrever nos orçamentos de outros organismos (sejam do MDN ou de outros ministérios) que são transferidas para a Marinha durante a execução orçamental.

Porem, estas verbas ficam sujeitas a cativação legal se recebidas em rubricas sujeitas a este procedimento. Em 2016, as cativações relevantes estão sendo operadas no agregado de aquisição de bens e serviços.

Como exemplo deste tipo de financiamento “supletivo” dentro do MDN, que tem beneficiado ano após ano a Marinha e os outros Ramos, destina-se ao suporte das missões operacionais com as Forças Nacionais Destacadas (FND). As verbas são inscritas centralmente, na fase do planeamento orçamental, numa única entidade (MDN ou Órgãos e

¹⁴ PIDDAC, Plano de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central.



Serviços Centrais) de acordo com um plano de missões para o ano seguinte definido pelo EMGFA em conjunto com os Ramos. Sendo transferidas, durante a execução orçamental, os montantes para suporte dessas missões. Sendo que estas verbas não ficam sujeitas a cativações pelo governo.

No caso da Marinha são elegíveis recursos para missões das FND, em regra, as despesas com a operação dos meios navais, como combustíveis, suplemento de embarque guarnição, alimentação, encargos portuários, e as despesas associadas ao aprontamento desses mesmos meios, componente de manutenção e de aquisição de material. Em alguns casos poderá haver necessidade de investimento em pequeno equipamento ou armamento.

Assim tem-se a possibilidade de obtenção de receitas não previstas no orçamento da Marinha provenientes de outros Ministérios e mesmo do MDN, sendo este último para custear as FDN em missões internacionais.

Tabela 9- Fontes de Financiamento da Marinha Portuguesa

EMPREGO	PROVENIÊNCIA
<ul style="list-style-type: none"> ➤ PESSOAL ➤ OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ORÇAMENTO DE FUNCIONAMENTO ➤ RECEITAS PRÓPRIAS
<ul style="list-style-type: none"> ➤ INVESTIMENTO 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR ➤ PROJETOS ➤ LEI DE INFRAESTRUTURAS MILITARES ➤ FUNDOS DA UNIÃO EUROPEIA

Fonte: Autor (2016)

Na tabela nº 10 se observa a evolução do Orçamento da Marinha Portuguesa nos últimos anos e no gráfico abaixo a síntese das reduções impostas, ambos em valores correntes.

Tabela 10- Evolução do Orçamento da Marinha Portuguesa (milhares de €)

Financiamento	2010	2011	2012	2013	2014	2015
FC	415,417	394,087	412,447	423.565	399.626	403.222
LPM	146,249	86,204	52,278	78.555	53.000	53.330
LIM	4,000	4,100	4,600	5.800	7.200	3.831
Projetos	2,000	2,000	1,500	1.500	820	713
Receita Própria (RP)	29,310	29,569	42,806	42.028	27.693	28.307
TOTAL	559,976	515,960	513,630	551.448	488.339	473.634

Fonte: (Superintendência das Finanças, 2016)



As reduções do Orçamento da Marinha dos últimos anos têm impactos no cumprimento das suas atribuições, principalmente pela falta de investimento na substituição de meios e equipamentos, em paralelo com a falta de níveis adequados de manutenção da esquadra e de reposição de sobressalentes e material de apoio geral aos navios.

Com efeito, têm sido proteladas manutenções importantes dos meios navais que colocam em causa, a médio e longo prazo, a sua operacionalidade e segurança. A inexistência de disponibilidades orçamentais para estes fins, cujos impactos poderão não ser muito visíveis no imediato, terá impactos muito significativos e cruciais para o cumprimento da missão da Marinha no médio e longo prazo, por falta de manutenção obrigatória dos meios, obsolescência técnica de muitos equipamentos e falta de soluções técnicas futuras para alguns dos sistemas, armas e sensores existentes.

Em concreto na componente de investimento, a redução significativa havida na LPM, tem afetado sobretudo as capacidades de fiscalização e oceânica de superfície. Na fiscalização, têm sido atrasados os projetos de construção dos navios de patrulha oceânicos e as lanchas de fiscalização, para substituição dos navios mais antigos. No âmbito da capacidade oceânica de superfície, os projetos afetados dizem respeito à atualização de meia vida das fragatas, ao nível dos sistemas de comando e controlo, armas e sensores.

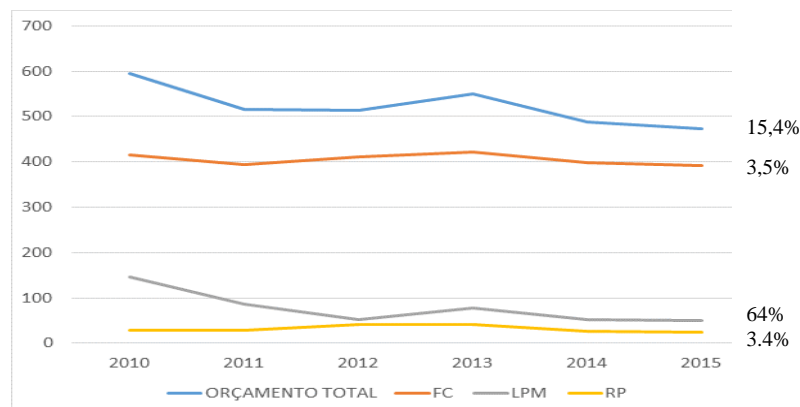


Figura 17- Evolução do Orçamento da Marinha Portuguesa (milhões de €)

Fonte: (Superintendência das Finanças, 2016)

4.3. Cativações Orçamentais- Leis do Orçamento de Estado

A execução do Orçamento da Marinha está sujeita a diversas condicionantes e constrangimentos ao longo do ano, que impactam as despesas necessárias ao cumprimento da missão. Para além das cativações iniciais que são impostas a todos os Serviços do Estado, em sede de Lei anual do Orçamento do Estado, existem outros procedimentos que acabam por reduzir as dotações orçamentais e alterar muitas vezes, na evolução mensal da despesa, as expectativas de disponibilidades financeiras com que a Marinha pode contar.



Um conjunto de cativações são impostas a Marinha, por exemplo, o diploma que aprovou o Orçamento de Estado (OE) para 2015 (AR, 2014) impôs várias cativações, das quais se salientam: 2,5% sobre todo o Orçamento de Funcionamento, na componente de Receitas Gerais; 15% sobre todas as Classificações Económicas de Despesa do agrupamento de “Aquisição de Bens e Serviços” dos orçamentos de Atividades; 12,5 % sobre os orçamentos de Projetos.

Estas cativações não têm sido, por regra, objeto de qualquer descativação até ao final do ano, traduzindo-se em efetivos cortes orçamentais definitivos, pela impossibilidade de se concretizar qualquer execução orçamental sobre estas dotações. Nas situações em que ocorreram descativações, nos últimos anos foram alocadas quase exclusivamente para a cobertura de insuficiências orçamentais no âmbito das despesas com o pessoal, 2013 foi o último ano em que ocorreram descativações para este efeito. (Pires, 2016)

Para o desenvolvimento das suas atividades a Marinha dispõe, para além das verbas inscritas no Orçamento do Estado (OE) na componente de Receitas Gerais, de dotações de Receita Própria, cuja utilização em despesa dependente da arrecadação prévia da Receita (Pires, 2015). Encontram-se nesta situação, entre outros, os Órgãos de Natureza Cultural, como o Museu de Marinha e o Aquário Vasco da Gama, a Messe de Cascais e a Escola Naval, concorrendo também para esta fonte de financiamento os ressarcimentos à Marinha por participação em missões externas.

Também a Autoridade Marítima Nacional faz depender grande parte das suas necessidades orçamentais das Receitas que gera no desenvolvimento da sua atividade. Em termos gerais, a componente de Receita Própria da Marinha tem representado anualmente cerca de 10 a 12 milhões de euros, cabendo ainda à Autoridade Marítima cerca de 12 a 13 milhões de euros, que também estão sujeitas a cativações durante o ano.

4.3.1. Cortes Orçamentais sobre a LPM

Como apurando dados já disponíveis, destaca o Relatório de Execução da LPM do ano de 2014 (MDN, 2015) a importância desta lei para a edificação do Sistema de Forças que se propõe na sustentação do investimento numa perspetiva plurianual, dada a complexidade de aquisição de bens da natureza dos equipamentos de defesa.

Ressalta o mencionado relatório para o facto da elevação das cativações anuais nos montantes financeiros previstos na LPM.



Como observado naquele ano em que a Lei do Orçamento de Estado de 2014 (AR, 2013), impôs redução de 48,55% nas dotações previstos na LPM em vigor (AR, 2006), como medida de estabilidade orçamental.

Tabela 11- Orçamento da Marinha Portuguesa em 2014 (milhares de €)

Medidas	Saldo Trans. Ano Anterior (1)	Orçamento Ano 2014			Dotação Corrigida (5)=(1)+(2)-(3)+(4)	Execução (Pagamentos)		Saldo (8)=(5)-(6)
		Inicial art.º 21.º OE2014 (2)	Conv. art.º 3.º OE2014 (3)	Alt. Orç.(+/-) (4)		Montante (6)	% (7)=(6)/(5)*100	
M05 - Cap. Comando e Controlo	0,000	0,861	0,092	0,955	1,723	1,714	99,463	0,009
M06 - Cap. Submarina	0,000	0,200	0,000	0,000	0,200	0,175	87,549	0,025
M07 - Cap. Projecção de Força	0,000	0,050	0,000	0,257	0,307	0,307	99,976	0,000
M08 - Cap. Oceânica de Superfície	0,000	50,651	2,328	15,851	64,173	62,268	97,032	1,905
M09 - Cap. Fiscalização	0,000	0,549	0,002	4,000	4,547	4,509	99,173	0,038
M10 - Cap. Oceanográfica e Hidrográfica	0,000	0,100	0,015	0,200	0,285	0,285	99,999	0,000
M11 - Cap. Assinalamento Marítimo	0,000	0,100	0,015	0,000	0,085	0,085	100,000	0,000
M12 - Cap. Combate à Poluição	0,000	0,040	0,000	0,000	0,040	0,040	100,000	0,000
M13 - Cap. Autoridade Marítima	0,000	0,250	0,000	0,000	0,250	0,250	100,000	0,000
M14 - Cap. Guerra de Minas	0,000	0,050	0,000	0,064	0,114	0,114	99,907	0,000
M15 - Cap. Reservas de Guerra	0,000	0,150	0,023	0,200	0,328	0,328	100,000	0,000
Total Capitulo	0,000	53,000	2,475	21,527	72,052	70,075	97,257	1,976

Fonte: (Relatório de Execução da LPM, 2014)

Tomando-se o previsto na LPM, então em vigor, cujo montante para a Marinha fora estabelecido em 138.913.000€, (AR, 2006), para o ano de 2014 fora estabelecida a dotação inicial de 53 M€, que se traduziu na impossibilidade de aquisição de diversos meios de acordo com o planeamento e programação aprovada internamente no âmbito da edificação de capacidades em curso.

Ainda que tenha sido suplementado recursos para a Marinha, no segundo semestre, em de 21,2 M€, a exiguidade de tempo não permitiu a sua implicação total até o final do exercício. Ressalta-se que a Marinha atingiu, mesmo com todas as dificuldades impostas, o percentual de pagamento em 97,26%, em relação ao teto orçamentário estabelecido.

A execução dos projetos da LPM tem resultado em saldos no final do ano. Estes saldos decorrem de alterações à calendarização de entregas, cujo motivo se prende com a morosidade processual e com a execução física em mais de um ano (MDN, 2015).

4.3.2. Cortes Orçamentais por redução de Fundos Disponíveis

Destaca Pinto (2013, p. 249) que a Lei dos Compromissos¹⁵ e Pagamentos em Atraso¹⁶ (LCPA) (AR, 2012), ao antecipar o momento do controlo da despesa para o momento do compromisso, estabelece um teto para previsão de receita para três meses e introduz controlo

¹⁵ Compromissos são obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições.

¹⁶ Pagamentos em atraso são representados pelas contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes.



da disponibilização financeira do tesouro, estabelecendo Fundos Disponíveis (FD) para emprego do orçamento aprovado.

Esclarece que os FD são verbas disponíveis a curto prazo e incluem, quando aplicável, a dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos três meses seguintes. O período de três meses representa o mês de reporte e os dois meses que se lhe seguem, uma vez que os FD são determinados no início do mês. Desta forma, surge o conceito de trimestre deslizando, pois, para efeito desta lei, o trimestre se inicia a cada início de mês, sendo estrita competência do MF as antecipações financeiras destes FD, caso necessário.

Afirma que a lei decorre do controlo orçamental da despesa pública, em atendimento ao cumprimento de metas estabelecidas no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), celebrado pelo Governo Português com a União Europeia (UE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Central Europeu (BCE). Neste âmbito, o controlo dos pagamentos em atraso assumiu uma relevância particular, sendo a não acumulação de dívidas vencidas um critério permanente de avaliação

Este procedimento está relacionado a aplicação de gestão por duodécimos do orçamento de Estado (OE), que pode ser observado em duas situações distintas:

- Caso a AR não aprove o orçamento em tempo para ser aplicado no início do ano. Sendo aplicado 1/12 do valor do último OE aprovado. Como ocorrido pelo retardo na aprovação do OE de 2016 (Pires, 2016), ou

- Na fase da execução da despesa, que constitui regime normal desenvolvido durante o ano, como base para cálculo da parcela trimestral dos FD que são alocados.

O regime duodecimal estabelece uma distribuição de pagamentos ao longo do ano, em face do planeamento e limitação de necessidades do Estado, evitando empréstimos de curto prazo pelo Tesouro (Pinto, et al., 2013, p. 248). Esta medida visa manter a capacidade de pagamento do Estado mesmo com a variação de arrecadação de receitas.

Importa apresentar o modo de cálculo duodecimal:

- Após a abertura do ano: Duodécimo Inicial = Dotação Inicial / 12

- A cada mês: $\text{Duodécimo Inicial} = \frac{\text{Dotação Inicial} \pm a - b + c - d}{13 - n^\circ \text{ do mês correspondente}}^{17}$

Legenda:

a- Alterações orçamentais

b- Somatórios de Cativos

¹⁷ Por exemplo abril mês 4.



- c- Somatório de descativos
- d- Duodécimos vencidos

Observa-se que os recursos duodecimais não correspondem ao somatório dos duodécimos vencidos diminuídos dos pagamentos efetuados. Computa-se o saldo de recursos cativados pelo governo até então, ressalta-se que as cativações passam a compor os cálculos, em acréscimo a aquelas já estabelecidas no início do ano.

Segundo Pires (2016), ao publicar a LCPA, os diversos Serviços do Estado passaram a estar sujeitos a limites mensais de Fundos Disponíveis para assunção de novos compromissos na componente de Receitas Gerais. Esta medida passou também a ser aplicada por parte da Direção Geral do Orçamento (DGO), para incorporar reduções orçamentais ao longo do ano.

Uma vez atingido o final do ano sem as respectivas libertações, essas reduções se traduzem em efetivas cativações orçamentais adicionais às fixadas nas respectivas Leis do OE, isto é, em cortes orçamentais definitivos que não estavam previstos para as dotações inicialmente consignadas.

Para além disso, mesmo nos casos em que se verifique no final do ano a libertação, total ou parcial, de FD que foram sendo reduzidos ao longo do ano, continuam a existir constrangimentos significativos, uma vez que a elevada complexidade processual e o cumprimento de prazos contratuais mínimos para a realização de despesas mais significativas, como projetos de investimento de elevado impacto orçamental, continuam a inviabilizar a realização das despesas necessárias, agravada pela não transição de saldos para o ano seguinte das verbas não executadas em despesa em cada exercício económico, limitando significativamente a utilização efetiva desses financiamentos libertados no final do ano.

Alem de comprometer a execução de obras que demandam recursos de maior valor, ou mesmo que ultrapassem o valor somatório previsto para o trimestre em curso (Pinto, et al., 2013, p. 292) .

4.4. Síntese conclusiva

A Administração Financeira da Marinha Portuguesa está centrada em sólidos parâmetros legais e normativos, destacando a sua inserção no Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) que estabeleceu a arquitetura orçamental e de contabilidade pública, bem como no regime de administração financeira que confere transparência, eficiência e eficácia na gestão.



Deste instrumento destaca-se a descentralização na tomada de decisão, a avaliação dos resultados e a responsabilização dos decisores (*Accountability*) e a cumprir em pleno a Unidade Orçamental e de Tesouraria, que implica na reunião de receitas em contas próprias do Tesouro. Sendo da mesma forma apresentado a unidade orçamentária do Governo de Portugal e o rígido controlo nas contas publicas, de modo global.

As fontes de financiamento têm na sua maioria, origem no OE, para o custeio de Pessoal, O&M e para o Investimento. Este financiamento tem observado redução, principalmente, entre os anos de 2010 e 2011. Mas como apresentado para o ano de 2013, os níveis orçamentais se colocaram abaixo no previsto na LPM.

Estando as fontes de financiamento sujeitas as cativações durante o ano, quer por corte ou pelo estabelecimento de Fundos Disponíveis.

As receitas próprias geradas são inclusas no OE, e disponibilizados conforme o arrecadado em consideração ao previsto de arrecadação, estando também sujeitos a cativações pelo governo, caso por ele entendido como necessário.

A Marinha Portuguesa também pode receber recursos por transferências orçamentais provenientes de outros ministérios, como para custeio e preparação das FND, sendo que estas não sofrem cativações do governo.

Estas transferências orçamentais nas rubricas de bens e serviços estão sujeitas a cativações por parte do governo. Porem constituem possibilidade de concreta de obtenção de recursos extra orçamentais para a Marinha Portuguesa.

Pelo apresentado a atual execução orçamental portuguesa interpõe óbice a possibilidade de constituição de receitas fora de seu orçamento para a Marinha, pelo que as Receitas próprias são inseridas no OE.

Considera respondida a questão derivada nº3, pelos óbices e perspectiva apresentadas.



Conclusão

Para o desenvolvimento deste TII foi utilizado o raciocínio indutivo partindo de uma estratégia qualitativa para elaboração de trabalhos de Investigação. Este se fundamentou em estudo de caso inserido na realidade para a concessão da compreensão do fenômeno abordado pelo tema. Observados, fundamentalmente, os aspectos legais e normativos afetos ao orçamento da MB, usando como referência a formação estratégica definida para a Força no aspecto das suas capacidades e sustentação e as imposições ou restrições impostas ao orçamento da força. Bem como a consulta a especialistas sobre o assunto na visão prática da execução de suas atividades afetas ao tema.

Como resultado da investigação procedida no conjunto e arquitetura política e estratégica de defesa nacional brasileira vigente, foi possível identificar a origem dos projetos e programas de maior duração para a constituição e manutenção da MB, assumindo a definição da composição das forças e o nível de ambição político que se deseja alcançar.

A evolução definida para a MB nos documentos condicionantes é inserida na formação plurianual do orçamento do governo, fazendo parte da formação do orçamento de Defesa Nacional.

Quanto ao Planejamento Estratégico de Defesa, tem-se a sua interligação com a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar, fazendo com que os ramos das FFAA participem diretamente na política de configuração e emprego das forças. Assim, constituindo potencializador para identificação do tema do trabalho associado ao objetivo geral de caracterizar a necessidade do incremento do orçamento da MB.

Relacionado a execução do orçamento importa identificar como objetivo desta investigação, que as estruturas existentes, tanto físicas como administrativas da MB que podem ser empregues como formas de abordagem para a obtenção de receitas que, não estando inscritas no orçamento da instituição, possam ser empregues para a manutenção de suas estruturas produtivas, promovendo inclusive investimentos que em momentos de crise tem seu aportes reduzidos, sem os “*contingenciamentos*” interpostos pelo Governo.

Não obstante, a análise da execução orçamentária da MB que, apesar dos esforços empreendidos para o aumento orçamentário procedido nos últimos anos, terminam por apresentar situações de complexidade ao término dos exercícios financeiros, pela sua não realização. Produzindo transposição de projetos e dívidas para os anos seguintes, considerando como causas de atrasos na LOA e “*contingenciamentos*” que se interpõe a



execução financeira e a concretização do planejamento de maior prazo, característico dos projetos de ordem militar.

Entende-se que uma visão holística do orçamento e sua execução no tempo, privilegiando os conceitos de plurianualidade e de execução permitam a sociedade e mesmo os componentes da MB, entender os constrangimentos para além dos aspectos financeiros, mas as suas consequências nos planejamentos e no futuro da instituição e do país.

Como forma de obtenção de receitas extraorçamentais apresentou-se o conceito das OMPS que são definidas como Organizações Militares com capacidade de prestação de serviços a outras OM e, eventualmente, a organizações extra MB. Tendo sua atuação em várias áreas, inclusive industriais. Para este trabalho destacado LFM.

Tendo sido descrito o TED de créditos entre órgãos do governo, sendo que os recursos descentralizados não são submetidos a LME e a LP estabelecidos para a MB, o que garantem sua aplicabilidade no exercício financeiro que se coloca em proveito dos partícipes e do interesse público a que se destinam tais atividades.

Foi ainda apresentada a PDP para o desenvolvimento de novos remédios. Estas parcerias envolvem a cooperação mediante acordo entre instituições públicas e, entre instituições públicas e entidades privadas para desenvolvimento, transferência e absorção de tecnologia, produção, capacitação produtiva e tecnológica do país em produtos estratégicos para atendimento ao SUS. Estas parcerias fomentam a geração de receitas extra orçamentárias para a manutenção e o investimento no LFM, sendo estruturadas por meio de execução descentralizada de créditos, constituindo forma de obtenção de receitas extra orçamentárias para a MB.

Apresenta-se como fator limitador a obtenção de receitas extra orçamentárias, a arrecadação de receitas produzidas por OMPS na prestação de serviços a entidades extra MB ao Tesouro Nacional, deixando estes recursos de serem empregues na íntegra nas OMPS que os geram.

Quanto aos objetivos da análise do orçamento da Marinha Portuguesa identificou-se que a sua administração está centrada em sólidos parâmetros legais e normativos, que lhe conferem transparência, eficiência e eficácia. Sendo constatada na capacidade de gerir os recursos alocados nos anos observados, em especial no relatado. Apesar das dificuldades impostas durante a execução do Orçamento pelos cortes interpostos na LPM e pelas cativações produzidas pelo Governo.



Sob a égide da unidade de tesouraria a que está sujeita a administração portuguesa, a geração de receitas próprias, como fonte de funcionamento da Marinha, é canalizada para o OE e repassada a instituição conforme a arrecadação procedida, dentro de uma previsão estabelecida. Sob esta ótica, a legislação portuguesa se coloca como óbice para a possibilidade do emprego da sistemática proposta.

Destaca-se a obtenção de receitas por transferências orçamentais provenientes do MDN para custeio e preparação das FND. Bem como de outros Ministérios, desde de que não sejam cativadas e deixem de ser empregues na Marinha.

A investigação limitou se aos aspetos de execução do orçamento e sua formação, no caso brasileiro, não tecendo observações detalhadas dos processos e andamento dos projetos nacionais por se tratar de assunto classificado. Principalmente na categoria de investimentos se encontram, classificadas o que constituiu empecilhos logo ao inicio da investigação.

Considera-se respondida à questão central apresentada, “Como obter receitas extra orçamentarias de modo a incrementar os recursos de natureza orçamentária da MB”, considerando o exposto no capítulo terceiro deste trabalho onde se descreveu os métodos desenvolvidos pelo LFM.

Como sugestão para futuras pesquisas, assumir abordagem da análise dos impactos produzidos pela não concretização orçamentária nos projetos de maior prazo, considerando que os documentos condicionantes da política e estratégia nacionais de Defesa são de recente conceção, bem como o ciclo de planeamento estratégico, que teve no ano de 2015 sua primeira conclusão quadrienal.



Bibliografia

- Aranha, M. L., 2003. *Filosofando: Introdução a filosofia*. 3ª ed. São Paulo: Moderna.
- Assembleia da Republica, 1992. *Regime de Administração Financeira do Estado (Decreto-Lei nº 155, de 28 de julho de 1992)*. Lisboa: Assembleia da Republica.
- Assembléia da República, 1992. *Regime de Tesouraria do Estado (Decreto-Lei nº 191, de 5 de junho de 1992)*. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2006. *Lei de Programação Militar (Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de agosto)*. Lisboa: Diário da Republica.
- Assembleia da Republica, 2012. *Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, a sua aplicação (Lei nº8, de 21 de fevereiro de 2012)*. Lisboa: Diário da Republica.
- Assembleia da República, 2013. *Orçamento de Estado para 2014 (Lei Orgânica nº 83C, de 31 de dezembro de 2013)*, Lisboa: Diário da Republica.
- Assembleia da Republica, 2014. *Orçamento de Estado para 2015 (Lei Orgânica nº 82B, de 31 de dezembro de 2014)*. Lisboa: Diário da Republica.
- Assembléia Legislativa, 1988. *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. Brasilia: Diário Oficial da União.
- Correa, G. C., 2014. A Política de Defesa do Brasil no Sec XXI. *Coleção Meira Mattos*, jan/abr, Volume v.8, pp. 29-38.
- Giacomoni, J., 2003. *Orçamento Público*. 12ª ed. São Paulo: Atlas.
- IESM, 2015. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação (NEP / ACA - 18)*. Lisboa: IESM.
- Marinha do Brasil, 2004. *Marinha do Brasil, Doutrina Básica da Marinha EMA-305*.
- Marinha do Brasil, 2008. *Marinha do Brasil, Normas de Gestão do Plano Diretor SGM 401*. s.l.:s.n.
- Marinha do Brasil, 2008. *Normas sobre contabilidade das Organizações Prestadoras de Serviço- OMPS, SGM -304*. Brasilia: Secretaria Geral da Marinha.
- Marinha do Brasil, 2011. *Marinha do Brasil, Normas sobre Medicamentos, Material de Saúde e Utilização de Sangue na MB, DGPM-403*. s.l.:Diretoria Geral do Pessoal da Marinha.
- Marinha do Brasil, 2015. *Comando do 9º Distrito Naval*. [Em linha] Disponível em: https://www.mar.mil.br/com9dn/noticias2015_jul_assinatura_termo_dnit.html [Acedido em mai. 2016].



- MD, 2014. *SISPED*. [Em linha] Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md51_m_01_sist_de_plj_estr_mil_spem_1a_ed2005.pdf [Acedido em 5 fev. 2016].
- Ministério da Defesa, 2016. *Ministério da Defesa do Brasil*. [Em linha] Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/proposta-de-emenda-constitucional-eleva-recursos-da-defesa-para-2-do-pi> [Acedido em mar. 2016].
- Ministério da Defesa Nacional, 2015. *Relatório da Execução da Lei de Programação Militar, reportado ao ano de 2014*, Lisboa: Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional.
- Ministério da Defesa, 2012a. *Ministério da Defesa, Estratégia Nacional de Defesa*. [Em linha] Disponível em: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf [Acedido em dez. 2015].
- Ministério da Defesa, 2012b. *Ministério da Defesa, Plano de Articulação e Equipamento de Defesa*. [Em linha] Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/paed> [Acedido em dez. 2015].
- Ministério da Defesa, 2012c. *Ministério da Defesa, Livro Branco de Defesa Nacional*. [Em linha] Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf> [Acedido em dez. 2015].
- Ministério da Defesa, 2012. *Ministério de Defesa, Política Nacional de Defesa*. [Em linha] Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/component/content/article/145-forcas-armadas/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas/doutrina-militar/13188-publicacoes> [Acedido em dez. 2015].
- Ministério da Defesa, 2014. *Ministério da Defesa, Sistema de Planeamento Estratégico de Defesa*. [Em linha] [Acedido em fev. 2016].
- Ministério da Defesa, 2014. *Sistema de Planeamento Estratégico Militar*. [Em linha] Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md51_m_01_sist_de_plj_estr_mil_spem_1a_ed2005.pdf [Acedido em dez. 2015].
- Ministério da Defesa, 2016a. *Ministério da Defesa, orçamento de Defesa*. [Em linha] Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/orcamento_financas/execucao_orcamentaria_2000_2015.pdf [Acedido em jan. 2016].
- Ministério da Saúde, 2008. *Dispõe sobre a lista de produtos estratégicos, no âmbito do SuS*. Portaria nº 978, de 16 de maio de 2008, Ministério da Saúde, Brasília.: s.n.



- Ministério da Saúde, 2014a. *Relação Nacional de Medicamentos Essenciais*. [Em linha] Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2015/julho/30/Rename-2014-v2.pdf>[Acedido em mar. 2016].
- Ministério da Saúde, 2014. *Laboratorios Oficiais do Brasil Ministério da Saúde*. [Em linha] Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/leia-mais-o-ministerio/582-sctie-raiz/deciis/13-deciis/12907-produtores-oficiais> [Acedido em fev. 2016].
- Ministério da Saúde, 2014. *Redefine as diretrizes e os critérios para a definição da lista de produtos estratégicos para o SUS e o estabelecimento das PDP*. Portaria nº 2531, de 12 de novembro de 2014, Ministério da Saúde, Brasília.: s.n.
- Ministério da Saúde, 2015a. *Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica, Ministério da Saúde*. [Em linha] Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/sctie/daf/cesaf> [Acedido em mar. 2016].
- Ministério da Saúde, 2015. *Lista de medicamentos estratégicos do Ministério da Saúde*. [Em linha] Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2015/janeiro/06/PORTARIA-N---2.888,%20DE%2030%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202014-20-2001-14%20.pdf> [Acedido em fev. 2016].
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2007. *Ministerio do Planejamento Orçamento e Gestão, Plano de aceleração do crescimento,PAC*. [Em linha] Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/investimento-e-pac/sobre-o-pac> [Acedido em dez. 2015].
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2015. *Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Manual Técnico de Orçamento*. [Em linha] Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/MTO_2015 [Acedido em dez. 2015].
- Oliveira, M. I., 2016. *Restrições a execução do Orçamento Brasileiro* [Entrevista] (fev. 2016).
- Pinto, A. C., Santos, P. G. & Melo, T. J., 2013. *GESTÃO ORÇAMENTAL & CONTABILIDADE PÚBLICA*. 2ª ed. Cacém, Lisboa: ATF, Edições Técnicas.
- Pires, P. A., 2015. A administração Financeira da Marinha. *Anais do Clube Militar Naval*, janeiro-junho, Volume CXLV, pp. 135-183.
- Pires, P. A., 2016. *Administração Financeira e orçamentária da Marinha Portuguesa* [Entrevista] (21 fev. 2016).



Presidência da República, 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964, Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: s.n.

Presidência da República, 1998a. *Promulga o Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares, assinado em Londres, Moscou e Washington, em 1º de julho de 1968*. Decreto No 2.864, de 7 de dezembro de 1998. Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília: Diário Oficial da União.

Presidência da República, 1998. *Dispõe sobre a autonomia de gestão das Organizações Militares Prestadoras de Serviços da Marinha e dá outras providências..* Lei nº 9724, de 1º de dezembro de 1998, Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília: Diário Oficial da União.

Presidência da República, 1999a. *Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*. Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.: Diário Oficial da União.

Presidência da República, 1999. *Qualifica como Organizações Militares Prestadoras de Serviços - OMPS, com autonomia de gestão, as Organizações Militares da Marinha que especifica e dá outras providências..* Decreto nº 3.011, de 30 de março de 1999. Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos: Diário Oficial da União.

Presidência da República, 2010a. *Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*. Lei Complementar n 136, de 25 de agosto de 2010, altera a lei complementar n 97, de 9 de junho de 1999, Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: Diário Oficial da União.

Presidência da República, 2010. *Altera os arts. 1o, 11, 16 e 17 e acrescenta os arts. 7o-A e 7o-B à Lei no 9.519, de 26 de novembro de 1997, que dispõe sobre a reestruturação dos Corpos e Quadros de Oficiais e de Praças da Marinha..* Lei nº 12.216, de 11 de março de 2010.: Diário Oficial da União.

Presidência da República, 2010b. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências..* Lei Complementar nº101, de 4 maio de 2010, Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: Diário oficial da União.



- Presidência da República, 2012a. *Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei no 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências.* Lei no 12598, de 21 de março de 2012, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília: Diário Oficial da União.
- Presidência da República, 2012c. *Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências.* Lei 12708, de 17 de agosto de 2012, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos: Diário Oficial da União.
- Presidência da República, 2013a. *Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2013, e dá outras providências.* Decreto nº 7995, de 2 de maio de 2013, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos: Diário Oficial da União.
- Presidência da República, 2013b. *Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse..* Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013, Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília: Diário Oficial da União.
- Presidência da República, 2013. *Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013.* Lei nº 12.798, de 4 de abril de 2013, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos: Diário oficial da União.
- Rezende, K. S., 2013. *As parcerias para o desenvolvimento produtivo e estímulo a inovação em instituições farmacêuticas públicas e privadas.* [Em linha] Disponível em: <http://bvssp.icict.fiocruz.br/lildbi/docsem/linha/get.php?id=3508> [Acedido em fev. 2016].
- Souza, F. H. d., 2008. *BDjur Biblioteca Digital Jurídica, Superior Tribunal de Justiça.* [Em linha] Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/32666> [Acedido em dez. 2015].



Anexo A — Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa Brasileiro -SISPED

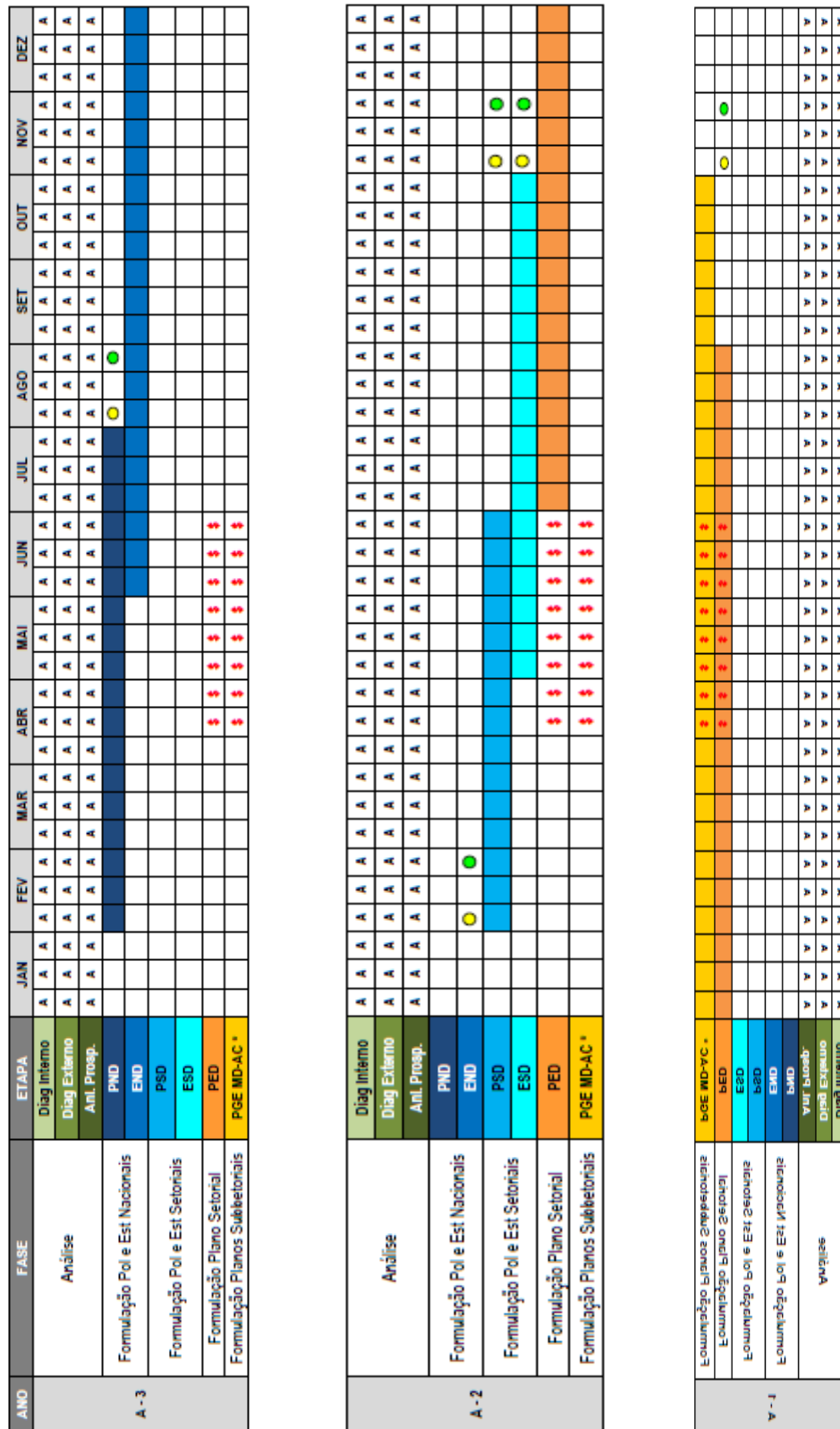


Figura 18- Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa Brasileiro (parte I)

Fonte: autor adaptado de MD (2014)



ANO	FASE	ETAPA	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	
A	Análise	Diag Interno													
		Diag Externo													
		Anl. Prosp.	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
	Formulação Pol e Est Nacionais	PND				★					★				★
		END	D	D		★				★					★
	Formulação Pol e Est Setoriais	PSD				D									D
		ESD				D									D
	Formulação Plano Setorial	PED				§	§	§	§	§	§				D
		PGE MD-AC ¹				§	§	§	§	§	§				D
	Formulação Planos Subsetoriais														

LEGENDA	
Elaboração do documento pelo GT (cor distinta para cada documento)	Submissão ao Ministro da Defesa D
Atualização	A A Submissão pelo Ministro da Defesa
Prazo final para encaminhamento à Presidência da República	★ Submissão ao Comitê de Supervisão Estratégica
Prazo final para encaminhamento à apreciação do Congresso Nacional	★ Aprovação pelo Comitê de Supervisão Estratégica
Prazo final para aprovação	★ Adequação à PLOMPPA
Aprovação pelo Chefe da ASPLAN	▲

Figura 19- Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa Brasileiro (parte II)

Fonte: autor adaptado de MD (2014)



Anexo B — Evolução do orçamento de Defesa

Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Ministério da Defesa - Unidade Orçamentária / Grupo de Natureza de Despesa

Atualizado até 31/03/2016. R\$ milhões

Unidade Orçamentária	GND	Empenhado										PLOA	LOA	Empenhado
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014			
Total Ministério da Defesa	TOTAL	33,021,6	35,581,1	39,766,7	44,521,3	50,990,2	59,452,4	61,663,1	66,378,6	70,881,0	76,874,2	78,687,3	81,453,9	51,568,1
	Pessoal e Encargos Sociais	24,856,8	28,522,1	30,734,0	35,328,6	39,403,1	43,648,9	46,449,1	47,270,9	51,261,8	55,591,8	55,544,5	55,544,5	46,006,7
	Juros e Encargos da Dívida	1,318,6	338,0	178,3	56,5	330,6	103,8	226,3	234,7	318,9	386,8	700,3	700,3	45,7
	Outras Despesas Correntes	4,214,0	4,197,3	4,735,1	5,533,5	6,282,5	7,304,2	8,088,5	8,208,7	9,378,8	11,196,8	11,211,9	11,354,9	3,915,9
	Investimentos	1,817,9	1,757,7	2,669,1	3,408,7	4,798,4	8,241,3	6,528,5	10,033,6	8,858,7	8,258,2	8,470,6	11,129,1	1,529,2
	Inversões Financeiras	2,8	51,2	609,2	81,0	4,0	3,5	3,0	18,7	5,7	97,7	366,1	331,1	0,0
	Amortização da Dívida	711,9	714,9	841,1	215,0	171,5	150,6	368,1	614,1	961,0	1,342,9	2,394,0	2,394,0	70,6
TOTAL	1,995,6	1,421,3	1,609,3	765,4	904,7	1,838,2	1,224,8	1,868,7	1,908,6	2,467,6	2,018,8	2,921,4	664,3	
Administração Direta	TOTAL	1,995,6	1,421,3	1,609,3	765,4	904,7	1,838,2	1,224,8	1,868,7	1,908,6	2,467,6	2,018,8	2,921,4	664,3
	Pessoal e Encargos Sociais	198,0	293,3	34,3	38,6	41,0	45,5	61,3	60,4	69,5	80,2	78,6	78,6	76,3
	Juros e Encargos da Dívida	290,1	240,8	101,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Outras Despesas Correntes	221,6	260,5	249,1	373,0	408,2	798,8	725,0	521,3	658,5	903,0	668,8	704,2	175,1
	Investimentos	648,4	218,4	368,5	275,8	455,0	991,8	438,5	1,287,1	1,180,6	1,390,1	919,3	1,621,5	313,0
	Inversões Financeiras	0,0	0,0	565,1	78,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	94,2	352,1	317,1	0,0
	Amortização da Dívida	239,5	410,3	293,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	8,189,4	8,061,6	9,554,9	10,682,3	12,135,8	12,875,5	13,686,4	14,626,2	15,793,0	17,000,1	18,659,0	19,026,0	6,322,0	
Comando da Aeronáutica	TOTAL	8,189,4	8,061,6	9,554,9	10,682,3	12,135,8	12,875,5	13,686,4	14,626,2	15,793,0	17,000,1	18,659,0	19,026,0	6,322,0
	Pessoal e Encargos Sociais	5,402,1	6,342,6	6,957,0	8,034,9	8,960,6	9,931,6	10,798,5	10,886,7	11,834,3	12,900,3	12,925,4	12,925,4	5,441,5
	Juros e Encargos da Dívida	1,004,5	80,2	66,7	51,0	274,0	54,7	122,3	95,7	134,8	169,6	359,3	359,3	18,2
	Outras Despesas Correntes	818,4	775,3	1,095,3	1,168,0	1,164,1	1,231,8	1,391,0	1,480,9	1,657,7	1,783,1	1,865,1	1,865,9	531,8
	Investimentos	665,7	658,0	951,2	1,249,4	1,582,3	1,509,7	1,178,8	1,902,4	1,794,6	1,633,5	2,576,5	2,942,8	267,5
	Inversões Financeiras	298,7	205,6	484,7	179,0	154,8	147,8	197,8	280,5	371,6	514,6	935,7	935,7	63,1
	Amortização da Dívida	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	14,097,2	15,920,1	17,321,4	19,852,7	22,139,5	24,973,3	26,838,7	28,729,9	29,838,5	32,283,2	32,152,8	32,800,0	27,017,1	
Comando do Exército	TOTAL	14,097,2	15,920,1	17,321,4	19,852,7	22,139,5	24,973,3	26,838,7	28,729,9	29,838,5	32,283,2	32,152,8	32,800,0	27,017,1
	Pessoal e Encargos Sociais	12,954,1	14,701,5	15,948,2	18,152,9	20,127,2	22,252,8	23,482,6	23,813,7	25,587,2	27,699,5	27,525,8	27,525,8	25,624,7
	Juros e Encargos da Dívida	14,4	10,5	6,7	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Outras Despesas Correntes	981,0	999,4	1,073,0	1,312,5	1,445,4	1,925,0	2,238,8	2,202,4	2,670,3	3,255,1	3,368,7	3,411,4	1,258,4
	Investimentos	95,2	121,6	227,0	370,9	567,0	795,5	1,117,4	2,713,8	1,581,1	1,328,6	1,258,1	1,862,7	134,0
	Inversões Financeiras	1,7	49,7	41,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Amortização da Dívida	50,8	37,4	24,7	13,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	7,206,4	7,887,7	8,781,6	10,509,6	12,612,6	16,037,6	16,327,4	17,455,2	19,095,4	20,228,0	20,567,9	21,293,8	16,283,0	
Comando da Marinha	TOTAL	7,206,4	7,887,7	8,781,6	10,509,6	12,612,6	16,037,6	16,327,4	17,455,2	19,095,4	20,228,0	20,567,9	16,283,0	
	Pessoal e Encargos Sociais	6,264,3	7,137,4	7,744,4	9,012,9	10,145,7	11,253,0	11,827,0	12,314,7	13,508,7	14,505,9	14,574,9	14,574,9	14,571,9
	Juros e Encargos da Dívida	8,2	5,6	2,7	1,1	55,1	48,6	103,1	138,5	183,3	217,9	341,6	341,6	25,2
	Outras Despesas Correntes	776,1	486,9	660,8	940,9	1,046,4	1,001,6	1,348,2	1,333,2	1,309,7	1,804,3	1,632,4	1,646,1	1,072,5
	Investimentos	41,3	202,5	341,9	538,7	1,358,5	3,733,1	2,780,8	3,315,7	3,505,1	2,872,3	2,568,3	3,280,4	613,4
	Inversões Financeiras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Amortização da Dívida	118,6	55,4	32,1	16,1	6,9	1,3	168,2	353,3	588,6	827,8	1,450,8	1,450,8	0,0

Figura 20- Evolução do Orçamento de Defesa

Fonte: autor adaptado de MD (2014)



Apêndice A — Questionário 1

DESTINATÁRIO: CMG AN Paulo António Pires, Superintendência das Finanças. Marinha de Portugal

Tabela 12 – Questionário 1

PERGUNTA	RESPOSTA
1- Os recursos de receitas próprias (RP) são retornados na íntegra conforme arrecadado, entendo o processo quando se estima a maior, onde se pede permissão para ampliar as despesas com esses recursos, mas quando são arrecadados a menor, tudo é usado por quem arrecada?	1- Correto a 1. ^a parte da pergunta, uma vez que quando arrecadamos mais do que está inscrito no Orçamento de Estado temos de pedir autorização ao MDN e MF (abertura de Crédito Especial que, quando autorizado vai aumentar o Orçamento da Marinha nas RP. Mas sobre a 2. ^a parte da pergunta não é assim, uma vez que quando essas Receitas não atingem os valores inscritos no OE ficam simplesmente por executar os valores totais inscritos na Despesa, uma vez que só podemos executar despesa ao ritmo da evolução da entrega de Receitas. Se não há receita para todo o orçamento, o limite da despesa fica no total da receita que foi arrecadada.
2- Orçamento de despesa com arrecadação de receita é o item que trata as Receitas Próprias?	2- Sim, quando falamos em ODCCR (Orçamento de Despesa com Compensação em Receita) estamos a falar da execução dos orçamentos de RP (arrecadar receita para poder executar em despesa).
3- As receitas próprias sofrem algum tipo de cativação?	3- Sim, na componente da execução da despesa dos Orçamentos de RP as cativações são iguais às das Receitas Gerais.
4- Os recursos de investimento, fundamentalmente da LPM também estão sujeitos aos fundos disponíveis na sua execução? Quer dizer que concorrem com a disponibilidade financeira alocada para o trimestre deslizando?	4-Sim, todo o financiamento em Receitas Gerais, (incluindo as verbas de investimento da LPM e Projetos estão sujeitos às regras dos Fundos Disponíveis e respetivas reduções, quando aplicadas pela DGO, uma vez que estão enquadradas no mesmo Nível de Crédito (Capítulo 03 – Marinha do orçamento global do Ministério da Defesa).
5- Qual impacto causam as sucessivas reduções no orçamento inicial na Marinha? principalmente no investimento.	5- Sobre este aspeto importará referir, por exemplo, que as reduções do Orçamento da Marinha dos últimos anos têm impactos muito significativos no cumprimento das atribuições na Marinha, principalmente pela falta da capacidade de investimento na substituição de meios e equipamentos, em paralelo com a falta de níveis adequados de manutenção da esquadra e de reposição de



PERGUNTA	RESPOSTA
	<p>stocks de sobressalentes e material de apoio geral aos navios. Com efeito, têm sido proteladas manutenções importantes dos meios navais que colocarão em causa, a médio e longo prazo, a sua operacionalidade e segurança. A inexistência de disponibilidades orçamentais para estes fins, cujos impactos poderão não ser muito visíveis no imediato, terá impactos muito significativos e cruciais para o cumprimento da missão da Marinha no médio e longo prazo, por falta de manutenção obrigatória dos meios, obsolescência técnica de muitos equipamentos e falta de soluções técnicas futuras para alguns dos sistemas, armas e sensores existentes. Em concreto na componente de investimento, a redução significativa havida na LPM, tem afetado sobretudo as capacidades de fiscalização e oceânica de superfície. Na fiscalização, têm sido atrasados os projetos de construção dos navios de patrulha oceânicos e as lanchas de fiscalização, para substituição dos navios mais antigos. No âmbito da capacidade oceânica de superfície, os projetos afetados dizem respeito à atualização de meia vida das fragatas, ao nível dos sistemas de comando e controlo, armas e sensores.</p>
6- Existe possibilidade, considerando a legislação orçamental portuguesa, de obtenção de recursos extraorçamento?	6-Sim, através de transferências orçamentais para a Marinha, provenientes de outros ministérios. c
7- Poderia descrever este processo?	7-Para além das rubricas orçamentais de inscrição direta pela Marinha no seu Orçamento, destinadas ao funcionamento corrente e ao investimento, poderão ser planeadas ainda outras verbas, a inscrever nos orçamentos de outros organismos (sejam do Ministério da Defesa ou de outros ministérios) que são transferidas para a Marinha durante a execução orçamental.
8- De que modo estes recursos podem ser empregues?	8-Quem orçamenta, em regra inscreve as verbas numa rubrica económica de Transferências (correntes ou de capital, neste último caso se destinadas a investimento). Na execução as verbas podem ser recebidas pelo destinatário em rubricas diversas, seja para suporte de despesas correntes como pessoal



PERGUNTA	RESPOSTA
	ou aquisição de bens ou de serviços, seja para despesas de capital (investimento).
9- Estas verbas ficam sujeitas as cativações do governo?	9-Estas verbas ficam sujeitas a cativação legal apenas se recebidas em rubricas sujeitas a cativação. Em 2016, as cativações relevantes são operadas no agregado de aquisição de bens e serviços.
10-Poderia citar exemplo de emprego destes recursos?	10-Um bom exemplo deste tipo de financiamento “supletivo” dentro do Ministério da Defesa e que tem beneficiado ano após ano a Marinha e os outros Ramos, é o financiamento para suporte das missões operacionais com as forças nacionais destacadas (FND). As verbas são inscritas centralmente, na fase planejamento orçamental, numa única entidade (Ministério da Defesa ou Órgãos e Serviços Centrais) de acordo com um plano de missões para o ano seguinte definido pelo EMGFA em conjunto com os Ramos, sendo transferidas durante a execução os montantes para suporte dessas missões. No caso da Marinha são elegíveis neste tipo de missões das FND, em regra, as despesas com a operação dos meios navais (combustíveis, suplemento de embarque guarnição, alimentação, encargos portuários, e as despesas associadas ao aprontamento desses mesmos meios, componente de manutenção e de aquisição de material. Em alguns casos poderá haver necessidade de investimento em pequeno equipamento ou armamento).

Fonte: (Autor, 2016)



Apêndice B — Questionário 2

DESTINATÁRIO: CMG IM Marcos Inói de Oliveira, Diretoria de Coordenação do Orçamento da Marinha do Brasil

Tabela 13 – Questionário 2

PERGUNTA	RESPOSTA
1 - Quais óbices se apresentam à execução do PA conforme estabelecido na LOA para o desenvolvimento do exercício financeiro?	<p>O processo orçamentário está dividido nas fases de elaboração, aprovação e execução das leis orçamentárias do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).</p> <p>Com foco na execução orçamentária, seu processo consiste na programação e realização das despesas autorizadas, observando a disponibilidade financeira do Governo e o devido cumprimento das exigências legais.</p> <p>Todavia, o cunho autorizativo do orçamento no Brasil permite a utilização do denominado “contingenciamento” das dotações orçamentárias, estando entre os principais óbices da execução do PA das organizações públicas. Consiste no retardamento ou na própria inexecução de parcela da programação prevista na LOA em função da frustração de receitas ao longo do exercício financeiro. Via de regra, ao início de cada ano, em atenção aos art. 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da própria LDO, o Governo publica por Decreto limites aos valores autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias – investimentos e custeio em geral. Este instrumento legal apresenta limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, assim como limites financeiros que impedem o pagamento de despesas já empenhadas, inclusive inscritas em restos a pagar.</p> <p>Um segundo óbice relevante, consequente de limitações orçamentárias e financeiras ao longo de um exercício, é a contínua necessidade de inscrição de despesas em Restos a Pagar. Esses dois procedimentos representam graves disfunções no processo orçamentário federal, uma vez que influenciam na sustentabilidade da dívida pública no médio e longo prazos, desorganiza a execução dos programas governamentais e compila a constante reordenação de prioridades, afetando diretamente a qualidade do gasto público.</p>



PERGUNTA	RESPOSTA
2- Como se avalia o estabelecimento da LOA em decorrência da LDO, tendo como referência o PPA como fundamento de planejamento (considerando ainda o orçamento formulado na proposta pre-orçamentária da MB)?	<p>A LOA, assim como a LDO e o PPA são leis instituídas pelo art. 165 da Constituição Federal de 1988. Na LOA observa-se os orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais, vinculados ao PPA por meio de seus Programas e iniciativas governamentais ali presentes, associadas às Ações de Governo. Neste contexto, a LDO tem como função principal manter sua compatibilidade com o PPA ao estabelecer, dentre outras funções, um conjunto de metas e prioridades do Governo Federal, sendo um instrumento de orientação à formulação da LOA.</p> <p>Observa-se que há uma necessidade premente de compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA, ressaltando que a abrangência do PPA ultrapassa a dimensão orçamentária, demonstrando a visão de futuro do Governo a sociedade, seus macro desafios e valores que servirão de guia para a Administração Pública Federal.</p>
Quais impactos produzem na consecução do PA em curso e no planejamento do orçamento do exercício subsequente?	Degradação da conservação de bens moveis e imoveis, perda de conhecimento técnico e capacitação, limitação da atuação do poder naval, aumento de despesas futuras na recuperação de navios, embarcações, imoveis, quebra de estoques, perda da confiabilidade perante o setor privado fornecedores, rutura de acordos internacionais
Quais medidas são ou podem ser adotadas para mitigar efeitos destes óbices sobre a execução do PA?	Busca por Termos de Cooperação, postergação de metas de investimentos, redução de investimentos, redução de capacitação de pessoal, limitação das despesas da MB em patamar próximo do LP atribuído a MB.

Fonte: (autor, 2016)