

ESCOLA DE GUERRA NAVAL  
CC (IM) ALEXANDRE CHARLES NUÑEZ

O CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA MB E O CUMPRIMENTO DE SUA  
MISSÃO:

Os impactos nas suas atividades-fim e atividades subsidiárias.

Rio de Janeiro

2010

CC (IM) ALEXANDRE CHARLES NUÑEZ

O CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA MB E O CUMPRIMENTO DE SUA  
MISSÃO:

Os impactos nas suas atividades-fim e atividades subsidiárias.

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

Orientador: CF Luís Fernando  
Nogueira Pompeu

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2010

## RESUMO

A defesa do Estado é resultado de uma tarefa diuturna que deve ser levada a termo desde os tempos de paz, mesmo que não sejam vislumbradas, em curto prazo, ameaças à sua soberania, autonomia e interesses diversos. Para tal, as Forças Armadas e, em particular, a Marinha do Brasil, deve se manter em um elevado e permanente nível de prontidão compatível com a sua missão constitucional. Por conseguinte, deve ser mantido um fluxo regular de recursos do orçamento federal, livre dos contingenciamentos orçamentários em seus diversos programas, a fim de permitir a realização de um planejamento que acarrete, não somente a correta manutenção dos meios atualmente existentes, mas que também permita a renovação e substituição dos meios de idade avançada ou que estão com suas tecnologias não compatíveis com o atual estado da arte. Analisar os impactos, no período de 2005 a 2009, do contingenciamento orçamentário na preparação da Marinha do Brasil para a consecução de sua missão nas atividades-fim e nas atividades subsidiárias, constitui o objeto deste trabalho, visto que o contingenciamento de recursos tem causado impactos na sua preparação.

**Palavras-chave:** Orçamento, contingenciamento, missão, programa.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF -	Constituição Federal
EACF -	Estação Antártica Comandante Ferraz
LDO -	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LME -	Limite de Movimentação e Empenho
LOA -	Lei Orçamentária Anual
MB -	Marinha do Brasil
PA -	Plano de Ação
PLOA -	Proposta de Lei Orçamentária
PPA -	Plano Plurianual
PROANTAR -	Programa Antártico
PROGEM -	Programa Geral de Manutenção
PROSUB -	Programa de Submarinos
SABM -	Sistema de Abastecimento da Marinha
ZEE -	Zona Econômica Exclusiva

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 -	Evolução do orçamento da Marinha do Brasil .....	12
Gráfico 2 -	Evolução do orçamento do Programa 472 – Recursos do Mar .....	13
Gráfico 3 -	Evolução do orçamento do Programa 474 – PROANTAR .....	15
Gráfico 4 -	Evolução do orçamento do Programa 622 – Preparo e Emprego do Poder Naval .....	17
Gráfico 5 -	Evolução do orçamento do Programa 626 – Reparcelhamento e Adequação da Marinha do Brasil.....	19
Gráfico 6 -	Evolução do orçamento do Programa 629 – Tecnologia de Uso Naval ....	22
Gráfico 7 -	Evolução do orçamento do Programa 637 – Serviço de Saúde das Forças Armadas .....	23
Gráfico 8 -	Evolução do orçamento do Programa 639 – Segurança do Tráfego Aquaviário .....	24
Tabela 1 -	Valores contingenciados de royalties do petróleo .....	28

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E A MARINHA DO BRASIL</b> .....	<b>8</b>
2.1	A missão da Marinha do Brasil .....	8
2.2	O orçamento .....	9
<b>3</b>	<b>O ORÇAMENTO DA MARINHA DO BRASIL E SEUS PRINCIPAIS PROGRAMAS CONSTITUINTES</b> .....	<b>12</b>
3.1	O orçamento da Marinha do Brasil .....	12
3.1.1	Programa 472 – Recursos do Mar .....	13
3.1.2	Programa 474 – Programa Antártico (PROANTAR) .....	15
3.1.3	Programa 622 – Preparo e Emprego do Poder Naval .....	17
3.1.4	Programa 626 – Reparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil .....	19
3.1.5	Programa 629 – Tecnologia de Uso Naval .....	22
3.1.6	Programa 637 – Serviço de Saúde das Forças Armadas .....	23
3.1.7	Programa 639 – Segurança do Tráfego Aquaviário .....	24
<b>4</b>	<b>REAIS NECESSIDADES DA MARINHA DO BRASIL E ALTERNATIVAS PARA A ELEVAÇÃO DO SEU PATAMAR ORÇAMENTÁRIO</b> .....	<b>27</b>
4.1	Reais necessidades da Marinha do Brasil .....	27
4.2	Royalties do petróleo .....	28
4.3	Política de Estado e a proibição do contingenciamento dos recursos das Forças Armadas .....	29
4.4	Adoção do orçamento impositivo .....	30
4.5	Criação de lei com geração de recursos vinculados à Marinha do Brasil .....	32
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>34</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>37</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde a adoção da moderna concepção de Estado, que teve origem no Tratado de Westfália (1648), em diversos momentos os poderes instituídos, a soberania e autonomia dos Estados, garantidos por aquele Tratado, foram ameaçados, como, por exemplo, na I Guerra Mundial (1914-1919) e na II Guerra Mundial (1939-1945). Após a II Guerra Mundial o mundo ficou dividido em um eixo bipolar leste-oeste até a queda do Muro de Berlim (1989), que fez ruir a, até então, divisão ideológica existente. Desde então os Estados se viram diante de uma questão de difícil resposta. Para qual ameaça, seja ela externa ou interna, devem estar preparados? A resposta a esta questão é de primordial importância, pois ela norteará toda a preparação dos Estados para enfrentar potenciais ameaças aos seus interesses. Nos últimos 20 anos, novas ameaças foram identificadas, dentre elas a ameaça às riquezas naturais por outros Estados. Por conseguinte, a política de defesa de um Estado deve estar voltada para combater as potenciais ameaças aos seus interesses. Particularmente no que concerne à segurança do Estado, dentro de sua destinação constitucional, o envolvimento das Forças Armadas é direto, e para que as mesmas estejam aptas a atuar, quando e onde for necessário, é mandatória a garantia de recursos orçamentários voltados para a manutenção de sua eficácia e eficiência operacional.

Ao longo dos últimos anos, a Marinha do Brasil (MB) tem sido contemplada com uma dotação de recursos abaixo daquela prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA), em virtude da não liberação integral dos mesmos por parte do governo federal. Tais medidas são denominadas de contingenciamentos.

Rocha (2008) menciona que dentro desta realidade conjuntural, é essencial que a gestão orçamentária praticada na MB seja suficiente para garantir que os recursos disponíveis sejam aplicados da melhor forma possível, contribuindo para o alcance dos objetivos

previamente estabelecidos.

A presente monografia tem como propósito analisar se, no período de 2005 a 2009, os contingenciamentos orçamentários afetaram o cumprimento da missão da MB. O tema “O contingenciamento orçamentário da MB e o cumprimento de sua missão: os impactos nas suas atividades-fim e atividades subsidiárias” é abordado inicialmente por meio de uma revisão bibliográfica para o correto entendimento do processo orçamentário. A seguir, serão analisados os principais programas em que são alocados recursos orçamentários para a MB, bem como as consequências do contingenciamento em suas atividades. Entretanto, não são objeto deste trabalho a análise dos recursos destinados ao pagamento de pessoal, bem como aqueles relativos ao Programa de Submarinos (PROSUB). Por fim, serão apresentadas alternativas para o processo de elaboração do orçamento, com a finalidade de que sejam obtidos mais recursos para a MB.

## **2 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E A MARINHA DO BRASIL**

### **2.1 A missão da Marinha do Brasil**

A missão da MB envolve áreas de atuação distintas, que podem ser classificadas em atividades-fim e atividades subsidiárias. As atividades-fim estão relacionadas ao preparo e emprego do Poder Naval, a fim de contribuir para a defesa da Pátria; a atuação na garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; a atuação em ações sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa do País. As atividades subsidiárias são definidas como aquelas relacionadas à Autoridade Marítima, a fim de contribuir para a salvaguarda da vida humana no mar e dos interesses nacionais. Para a sua plena atuação, tanto nas atividades-fim quanto nas atividades subsidiárias, a MB deve se capacitar para ser uma Força moderna, equilibrada e balanceada, devendo dispor de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais compatíveis com a inserção político-estratégica do nosso Estado no cenário internacional (BRASIL, 2010a).

Quanto às atividades subsidiárias da MB, as mesmas se constituem em:

- Orientação e controle da Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;
- O provimento da segurança da navegação aquaviária;
- A contribuição para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar;
- A implementação e fiscalização do cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas; e

- A cooperação com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução (BRASIL, 1999).

As Forças Armadas, em particular a MB, a fim de cumprir suas destinações constitucionais, necessitam estar equipadas, em condições de pleno emprego, e com um nível adequado de adestramento, desde os tempos de paz, segundo as diretrizes do Ministério da Defesa, além de possuir elevada mobilidade e flexibilidade, dotadas de material tecnologicamente avançado e em condições de emprego imediato, articuladas de maneira à melhor atender às suas hipóteses de emprego (BRASIL, 2008b).

Portanto, a fim de cumprir seus preceitos constitucionais, seja no tocante às suas atividades-fim ou atividades subsidiárias, a MB necessita estar bem equipada e munida de materiais de tecnologia avançada. Para tal, é necessário um aporte orçamentário de recursos que seja suficiente para a manutenção de seu estado de pleno emprego.

## 2.2 O Orçamento

O orçamento, de acordo com Sanches (2004), é o documento que prevê a quantia de moeda que, num determinado período, deve entrar e sair dos cofres públicos, especificando suas principais fontes de financiamento e as categorias de despesa mais relevantes. É usualmente formalizado através de lei, proposta pelo Poder Executivo e apreciada pelo Poder Legislativo na forma definida na Constituição Federal (CF). Por se tratar de um instrumento de caráter múltiplo, possui as vertentes política, econômica, programática, gerencial e financeira (expressão dos recursos).

Segundo Figueiredo e Limongi (2008), a forma de elaboração, aprovação e

execução dos orçamentos varia de Estado para Estado. No Brasil, a CF de 1988 atribuiu ao Poder Executivo quase que a exclusividade de legislar sobre o orçamento, seja concernente à previsão de receitas ou à realização de despesas destinadas à manutenção de seus órgãos componentes, dentre eles, as Forças Armadas. Por conseguinte, os recursos necessários à manutenção das Forças Armadas, em particular a MB, tem sua origem no orçamento, cuja proposição é realizada pelo Poder Executivo, de modo que a mesma possa se manter em condições de atuar contra ameaças que coloquem em risco o estado de direito.

Lima (2005) explicita a definição clara da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo no orçamento federal, que também é estabelecida na CF. Ao Poder Executivo cabem as ações relativas ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), à Lei Orçamentária Anual (LOA) e às Leis de Crédito. Ao Poder Legislativo é estabelecido que o mesmo possa emendar<sup>1</sup> a Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) enviada pelo Poder Executivo para apreciação deste. Entretanto, a CF não permite que o Poder Legislativo inclua na PLOA qualquer despesa sem a consequente indicação de recursos, sendo admitidos apenas aqueles decorrentes de anulações de despesa; ou seja, como o Poder Executivo é o responsável pela previsão das receitas, não cabe ao Poder Legislativo criar nenhuma despesa que altere o montante das receitas previstas. Em resumo, o Poder Executivo possui atuação direta e significativa nas atividades relativas à elaboração do orçamento, quais sejam, as concernentes à previsão de receitas, execução das despesas e a distribuição de recursos nas diversas áreas de atuação.

O orçamento deve ser utilizado como a principal ferramenta para a consecução dos objetivos político-estratégicos do Estado brasileiro.

O orçamento anual deve ser uma peça moderna, respeitada e digna deste nome. Após aprovado, deve ser seguido [...].O orçamento deve ser do Brasil [...] e deve destinar os recursos conforme o planejamento estratégico aprovado. As discussões

---

<sup>1</sup> Corrigir (aquilo que estava errado ou mal feito), alterar, modificar.

cabíveis acontecerão antes, na fase política, quando serão tomadas as decisões e serão fixados os objetivos, os quais a estratégia se encarregará de atingir (BERGO, 2008, p. 157-158).

Lemos (2010) menciona que, ao não serem realizadas as receitas previstas (ou quando há atraso na realização das mesmas), em contraponto com a execução das despesas programadas, o Poder Executivo utiliza o instrumento denominado de contingenciamento orçamentário para restringir os gastos dos diversos órgãos que compõem a sua estrutura, em consonância com o comportamento da receita estimada, destinada a cobrir tais gastos. A estimativa da receita sofre reavaliações bimestrais a fim de que estas sirvam de indicadores quanto à liberação dos recursos para cobrir os gastos previstos.

Moura (2007) também possui a mesma linha de pensamento ao definir o contingenciamento como o retardo ou a limitação de parte da programação das despesas previstas na LOA. Quando o orçamento é elaborado, este é composto pela fixação das despesas e pela estimativa das receitas, que são produto da arrecadação dos impostos federais, contribuições, dentre outros. Como as receitas são estimadas, quando da realização das mesmas, estas podem ser efetivamente maiores ou menores que a estimativa inicial. Quando a receita for efetivamente maior que o previsto, a LOA será acrescida dos valores a maior por meio de crédito adicional. Caso contrário, ou seja, se a receita for efetivamente menor que a prevista no orçamento, será necessária a realização de cortes no orçamento, ou seja, o contingenciamento.

Em resumo, o orçamento federal é a principal fonte de recursos para a consecução dos objetivos político-estratégicos do Brasil e, por conseguinte, da MB. Na hipótese da realização das receitas serem inferiores às previsões do Poder Executivo, aliada a uma estimativa de despesas maior do que as receitas, este pode, utilizando de prerrogativa prevista na CF, contingenciar os recursos do orçamento a fim de equilibrar as contas federais, afetando, desta forma, os recursos previstos para MB.

### 3 O ORÇAMENTO DA MARINHA DO BRASIL E SEUS PRINCIPAIS PROGRAMAS CONSTITUINTES

#### 3.1 O orçamento da Marinha do Brasil

A Lei Complementar nº. 97 / 1999, que criou o Ministério da Defesa, estabelece que o orçamento destinado às Forças Armadas passe a ser centralizado naquele Ministério, entretanto, cada Força possui a identificação de suas próprias dotações.

Dentro a esfera da MB, no período de 2005 a 2009, o orçamento sofreu evoluções, cujas curvas possuem um viés de alta, conforme demonstrado no gráfico a seguir (BRASIL, 2010b):

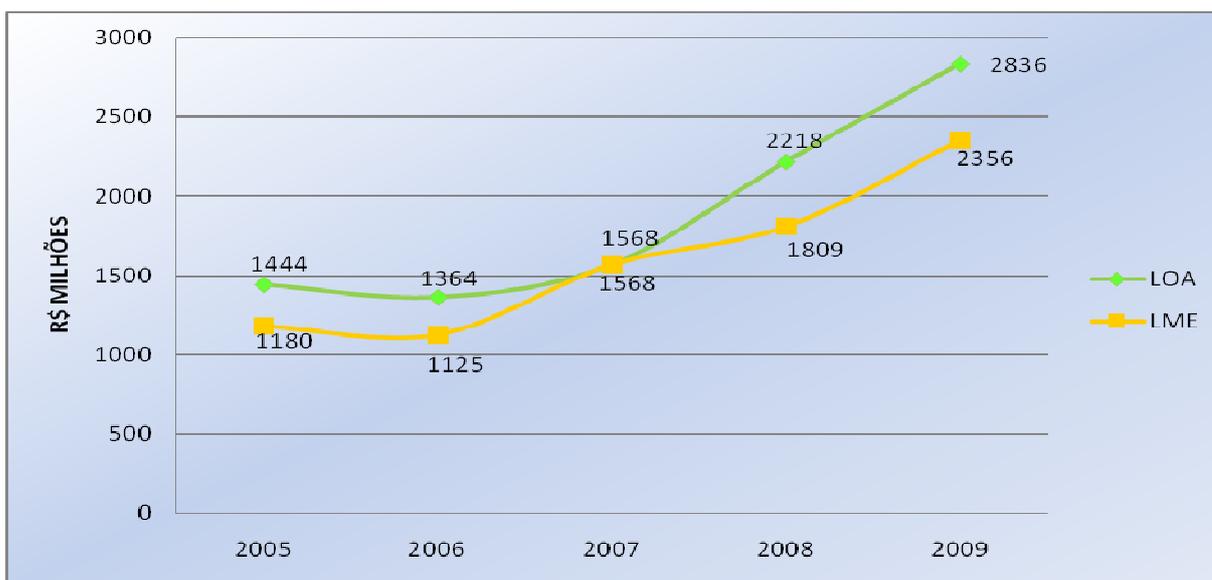


Gráfico 1 – Evolução do orçamento da MB.  
Fonte: BRASIL, 2010b.

Este autor, ao analisar o comportamento do orçamento previsto para a MB, constante na LOA, e o valor efetivamente liberado para a MB, constantes do Limite de Movimentação e Empenho (LME), ressalta as seguintes observações:

- Apenas no ano de 2007 a MB recebeu integralmente todos os recursos previstos. Nos demais anos observou-se o contingenciamento orçamentário de recursos; e

- Em termos absolutos, isto é, desconsiderando a influência da inflação e do valor do dinheiro no tempo, a LOA no período 2005-2009 montou R\$ 9,430 bilhões, dos quais foram liberados R\$ 8,038 bilhões, ou seja, houve um contingenciamento de R\$ 1,392 bilhões, que corresponde a 14,76% do montante total. Tal valor é equivalente a um ano do orçamento médio anual da MB para o mesmo período, o que, na opinião deste autor, é um valor de extrema relevância.

Como as necessidades são, via de regra, maiores que as disponibilidades financeiras, complementadas pelo fato de o orçamento da união contemplar as reais capacidades do governo federal em atender as necessidades dos diversos setores que o compõem, será efetuada, a seguir, uma análise dos principais programas que compõem o orçamento da MB, no período de 2005 a 2009, considerando os valores da LOA e aqueles constantes da LME, ou seja, aqueles efetivamente liberados pelo governo.

### 3.1.1 Programa 472 – Recursos do Mar

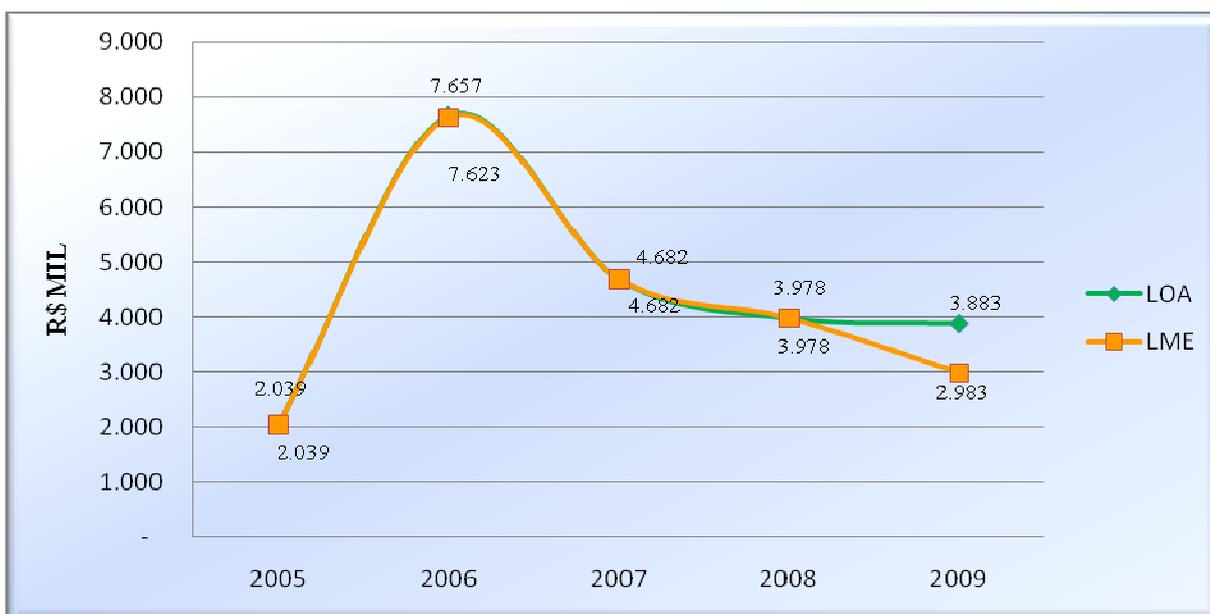


Gráfico 2: Evolução do orçamento do Programa 472 – Recursos do Mar.

Fonte: BRASIL, 2010b.

Ao serem analisados os dados acima, este autor considera relevante que, no período de 2005 a 2009, foram provisionados 95,80% dos recursos previstos, ou seja, quase

que a totalidade da LOA. Entretanto, cabe ressaltar que, no ano de 2009, houve o contingenciamento de 23,16% dos recursos.

Os recursos componentes deste programa são destinados a diversas ações governamentais, quais sejam:

- Avaliações dos recursos não vivos da Zona Econômica Exclusiva (ZEE), a fim de garantir o exercício da soberania do Brasil no tocante à exploração de recursos minerais existentes no leito do mar, no seu subsolo e na Plataforma Continental Brasileira;
- Coleta de dados oceanográficos, climatológicos e meteorológicos;
- Manutenção da estação científica do Arquipélago de São Pedro e São Paulo, a fim de permitir a constante presença do Brasil naquela localidade, contribuindo para garantir ao Brasil o estabelecimento de uma ZEE de 450.000 km<sup>2</sup> ao redor do arquipélago; e
- Avaliação da potencialidade mineral da Plataforma Continental (BRASIL, 2010b).

O contingenciamento de recursos orçamentários impactou diretamente na avaliação da potencialidade mineral da Plataforma Continental, que teve suas atividades canceladas, bem como comprometeu a meta de levantamento da área total da Plataforma Continental. Os recursos orçamentários liberados para o programa foram suficientes apenas para a manutenção, com restrições, dos sistemas em operação, além da estagnação do programa de levantamento da potencialidade mineral da Plataforma Continental (BRASIL, 2005) e (BRASIL, 2006).

Em adição, o insuficiente aporte de recursos não permitiu o desenvolvimento de projeto de integração dos sistemas de informações relativas ao mar (BRASIL, 2007a).

Este autor é de opinião que o contingenciamento de recursos neste programa, da ordem de 5% no período analisado, não foi o principal fator que contribuiu para comprometimento da execução das metas programadas. Tal assertiva se sustenta pelo fato de que no período de 2005 a 2009 todos os recursos previstos para o programa foram

provisionados integralmente e a MB relatou, neste mesmo período, dificuldades no desenvolvimento de atividades relativas ao levantamento de informações da Plataforma Continental. Por conseguinte, duas causas podem ser passíveis de origem dos fatos ora relatados: a qualidade do gasto dos recursos (que não é objeto de estudo na presente monografia) ou a confecção da LOA em patamares inferiores às reais necessidades da MB, que será objeto de comentários no Capítulo 4.

### 3.1.2 Programa 474 – Programa Antártico (PROANTAR)

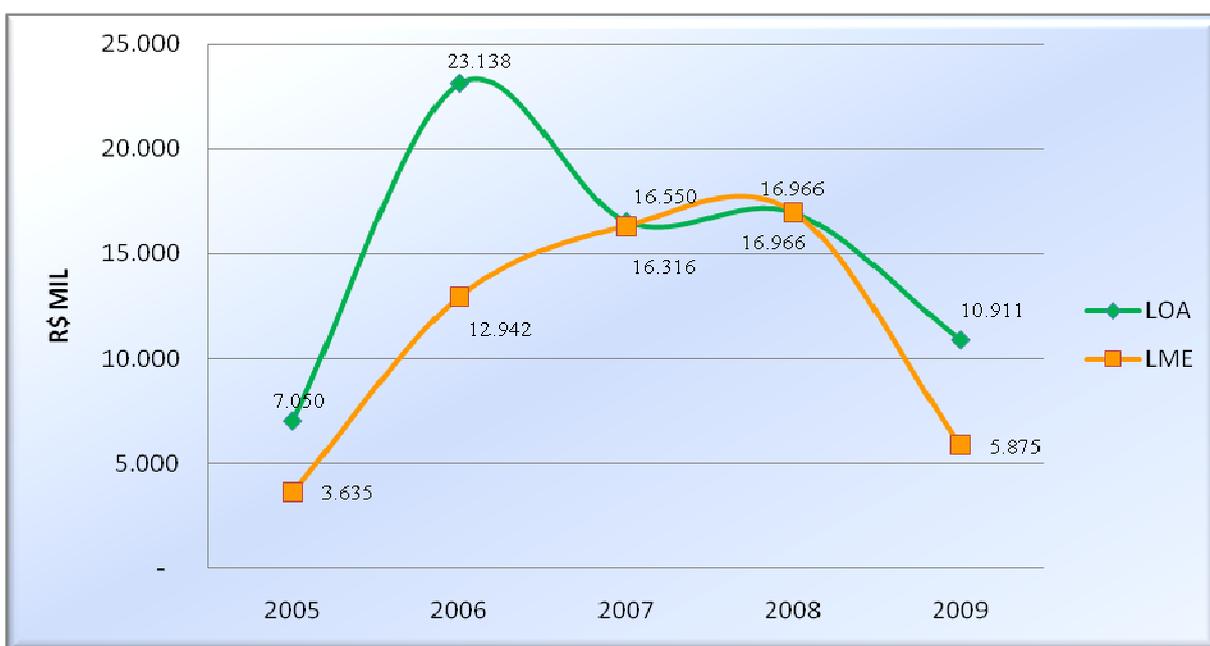


Gráfico 3: Evolução do orçamento do Programa 474 – PROANTAR.  
Fonte: BRASIL, 2010b.

No período de 2005 a 2009, os recursos destinados à MB para as atividades do PROANTAR montaram um total de R\$ 74,615 milhões, dos quais foram provisionados R\$ 55,734 milhões, sendo contingenciados R\$ 18,880 milhões, ou seja, 25,30% do montante total. Uma análise, ano a ano, deste mesmo período, indica que este Programa sofreu contingenciamentos significativos em termos percentuais, quais sejam 48,4% em 2005, 44% em 2006, e 46,15% em 2009.

Os recursos que compõem este programa governamental são destinados exclusivamente às atividades do PROANTAR, englobando as seguintes ações:

- Efetuar o apoio logístico às atividades científicas desenvolvidas na Antártica, por via aérea e marítima, bem como o abastecimento de materiais necessários às atividades científicas e o transporte de pessoal componente das equipes de manutenção e pesquisa da Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF);
- Apoiar a execução de pesquisas, a fim de ampliar os conhecimentos científicos da região; e
- Efetuar a avaliação dos impactos no meio ambiente antártico no que concerne às atividades brasileiras naquele continente, bem como estabelecer uma sistemática de monitoramento ambiental para o meio ambiente antártico (BRASIL, 2010b).

Quanto ao contingenciamento ao longo do PPA 2004-2007, este causou atrasos nas atividades de manutenção da EACF, o que poderia ter colocado em risco o pessoal lotado naquela unidade, bem como o meio ambiente local. Entretanto, após elucidativa exposição de motivos, os recursos necessários foram liberados. O mesmo não ocorreu com as atividades referentes ao monitoramento das mudanças ambientais locais e globais, que teve suas metas prejudicadas pelo contingenciamento (BRASIL, 2008a).

Este autor é de opinião que o Brasil, por ser signatário do Tratado Antártico, possui o PROANTAR como um programa de Estado, e não de governo, com ações que envolvem diversos ministérios e secretarias executivas, sendo a MB uma parte componente de todo o processo. As ações desenvolvidas e suportadas com recursos deste programa visam à manutenção de todas as atividades que envolvem o PROANTAR e não devem ser passíveis de interrupção, posto que envolvem diretamente a segurança do material e do pessoal que compõem a EACF, além de apoiar as pesquisas científicas desenvolvidas naquela região, deveras necessárias à manutenção do Brasil no rol de Estados que mantêm pesquisas e

interesses científicos naquela região.

### 3.1.3 Programa 622 – Preparo e Emprego do Poder Naval

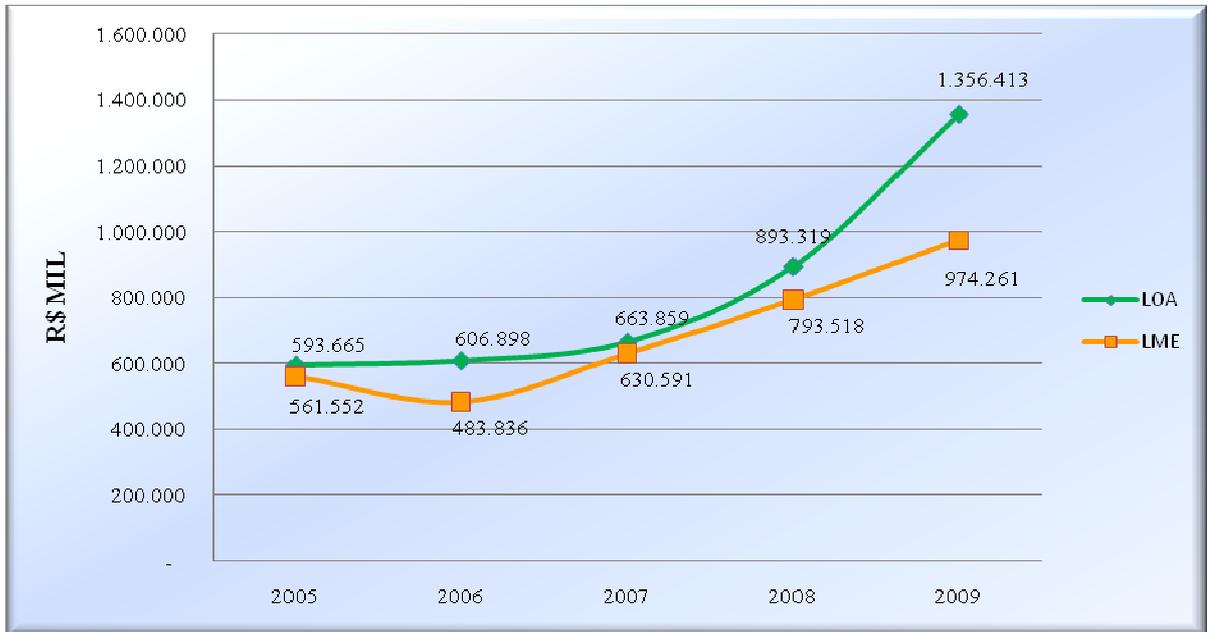


Gráfico 4: Evolução do orçamento do Programa 622 – Preparo e Emprego do Poder Naval.  
Fonte: BRASIL, 2010b.

O programa de Preparo e Emprego do Poder Naval é um dos programas que possui aplicação exclusiva na MB. Por conseguinte, o aporte de recursos no mesmo é de suma importância na manutenção dos meios da Força em condições de plena aplicabilidade. Ao longo do período de 2005 a 2009, os valores constantes da LOA para este programa montaram um total de R\$ 4.114,15 milhões, dos quais foram provisionados R\$ 3.445,76 milhões. O montante total contingenciado no período, no valor de R\$ 668,4 milhões, ou 16,25% do total previsto na LOA, é considerado, na opinião deste autor, um volume de recursos considerável que poderia, caso integralmente provisionado, ter contribuído para a melhoria das condições de pronto emprego da Força. Ainda conforme disposto na fonte supracitada, as seguintes ações governamentais são suportadas pelos recursos deste programa:

- Manutenção dos meios operativos da MB, que visa a manter em condições de operacionalidade os meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, mediante a aquisição de

materiais, equipamentos e serviços necessários às manutenções dos mesmos, conforme definido no Programa Geral de Manutenção (PROGEM);

- Manutenção e suprimento de munições, a fim de assegurar o abastecimento de itens de munição para adestramento, segurança orgânica e operacionalidade dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais. Tal programa visa a prover recursos visando à aquisição, estocagem, fornecimento de munições, bem como à manutenção das instalações destinadas à guarda e armazenagem das mesmas;
- Proporcionar o abastecimento de sobressalentes, equipamentos e equipagens às organizações militares da MB em níveis compatíveis com as suas necessidades, a fim de manter os meios em condições de pronta operacionalidade. Os sobressalentes, equipamentos e equipagens devem compor as dotações de bordo, visando às manutenções de 1º escalão, de base e a manutenção de estoques estratégicos no Sistema de Abastecimento da Marinha (SAbM);
- Aprestamento da força naval, mediante a manutenção de um adequado estado de prontidão dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais;
- Formação de reserva mobilizável, por meio da garantia de um contingente de pessoal em condições de ser integrado ao serviço militar, na hipótese de emprego de pessoal reservista;
- Proporcionar a alimentação do pessoal das Forças Armadas, mediante a aquisição de gêneros, equipamentos e a capacitação do pessoal necessário a esta finalidade;
- Prover recursos para a aquisição de fardamento destinado aos militares, bem como todas as ações referentes à aquisição, estocagem e distribuição dos mesmos; e
- Prover recursos para a aquisição de combustíveis, lubrificantes e graxas de modo a manter os meios operativos e administrativos em contínua atividade (BRASIL, 2010b).

O contingenciamento neste programa, impactou diretamente na redução das

comissões destinadas ao adestramento, além da postergação ou execução parcial de programas de manutenção de meios, o que reduz a vida útil dos equipamentos e sistemas navais. O mesmo documento também menciona a dificuldade na alocação de recursos destinados à aquisição de munição de adestramento e segurança orgânica, além daquelas constantes das dotações de bordo dos meios operativos, acarretando uma redução do poder dissuasório da MB (BRASIL, 2008a).

Em função do Programa 622 – Preparo e Emprego do Poder Naval estar diretamente relacionado com a atividade-fim da MB, este autor julga pertinente que a análise relativa aos impactos do contingenciamento orçamentário no mesmo seja apresentada em conjunto com a análise do próximo programa, qual seja, o Programa 626 – Reparcelamento e Adequação da MB.

### 3.1.4 Programa 626 – Reparcelamento e Adequação da Marinha do Brasil

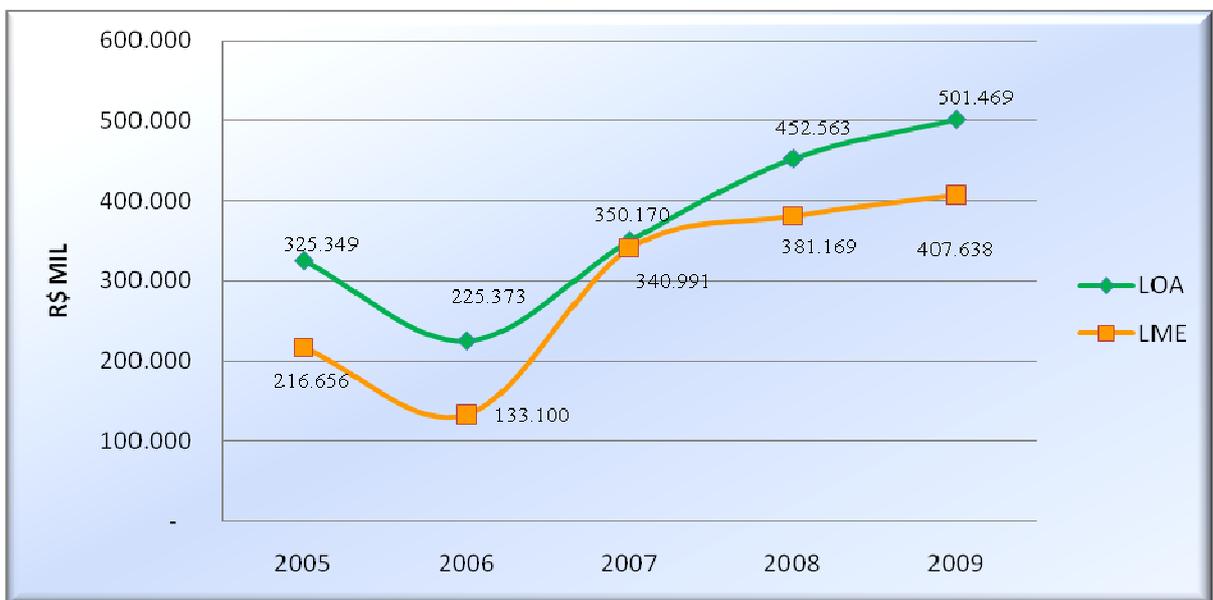


Gráfico 5: Evolução do orçamento do Programa 626 – Reparcelamento e Adequação da MB.  
Fonte: BRASIL, 2010b.

No período de 2005 a 2009, o montante de recursos previstos na LOA para este programa foi de R\$ 1.854,92 milhões, dos quais 20,23% (R\$ 375,37 milhões) foram

contingenciados, sendo provisionados R\$ 1.479,55 milhões. A fim de ressaltar a relevância do montante contingenciado, observa-se que este é maior do que o valor previsto na LOA para o programa em cada um dos anos no período de 2005 a 2007 (vide gráfico).

Os recursos constantes deste programa são destinados a:

- Construção de navios-patrolha oceânicos para emprego nos grupamentos e forças navais para proteção das atividades econômicas desenvolvidas na Amazônia Azul, envolvendo também as atividades de inspeção naval, fiscalização de embarcações, salvaguarda da vida humana no mar, dentre outros;
- Desenvolvimento de míssil nacional antinavio, de modo a dotar a MB de munição compatível com suas atividades, bem como fomentar a indústria de defesa nacional em atividades voltadas para o desenvolvimento da mesma;
- Construção de próprios nacionais residenciais a fim de proporcionar moradia aos militares da MB servindo nas localidades ao longo de todo o território nacional;
- Modernização e revitalização dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, a fim de dotar os mesmos com equipamentos baseados em tecnologia que permita a prorrogação de sua vida útil, bem como a sua aplicação em conjunto com meios das outras Forças Armadas;
- Aquisição de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, a fim de ampliar a quantidade de meios existentes e/ou substituir os meios com previsão de baixa, de modo a manter a Força com um número suficiente de unidades operativas em consonância com sua aplicação;
- Dotar os meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais de sistemas operativos prontos e capacitados, em níveis compatíveis de operacionalidade;
- Construção de novas instalações militares a fim de prover a MB de unidades que atendam as necessidades de ampliação da atuação da força em virtude das novas concepções

de hipóteses de emprego. Como exemplo, cita-se a construção de novas instalações em Itaguaí-RJ a fim de sediar a nova base de submarinos, e a construção das instalações da futura 2ª esquadra; e

- Dotar a MB de embarcações de apoio destinadas às suas atividades, desde a realização de estudos técnicos até a efetiva aquisição. Tais embarcações compreendem lanchas, chatas, batelões, avisos, dentre outros (BRASIL, 2010b).

O contingenciamento adiou sistematicamente a conclusão da Corveta Barroso e do Submarino Tikuna por períodos de 60 e 90 meses, respectivamente, em relação à previsão inicial (BRASIL, 2005).

A indisponibilidade de recursos vem, ano a ano, reduzindo a capacidade de investimentos da MB, o que se traduz em uma crescente vulnerabilidade estratégica, devido ao esgotamento da vida útil dos meios em operação (BRASIL, 2006).

Cerca de R\$ 90 milhões do PA 2006, equivalente a 40% do total, foram contingenciados, não permitindo, por conseguinte, a conclusão da maioria das metas físicas previstas (BRASIL, 2007a).

Este autor é de opinião que os programas 626 - Reparelhamento e Adequação da MB e 622 – Preparo e emprego do Poder Naval, constituem as mais importantes fontes de recursos para a Força, visando à sua preparação para aplicação com base na sua atividade-fim em consonância com suas destinações constitucionais. São de extrema relevância os impactos no nível de adestramento da MB, no estado de prontificação dos meios, na manutenção dos meios existentes e na construção e/ou obtenção de novos meios, a fim de substituir aqueles com vida útil elevada, além de não permitir, dentre outros, o repletamento, em níveis considerados ideais, dos itens de munição necessários às atividades diversas (adestramento, segurança orgânica, etc.). Em que pesem tais impactos, a MB, na opinião deste autor, tem envidado esforços, e obtido sucessos, a fim de minimizar as consequências do

contingenciamento orçamentário no estado de prontificação dos meios operacionais.

### 3.1.5 Programa 629 – Tecnologia de Uso Naval

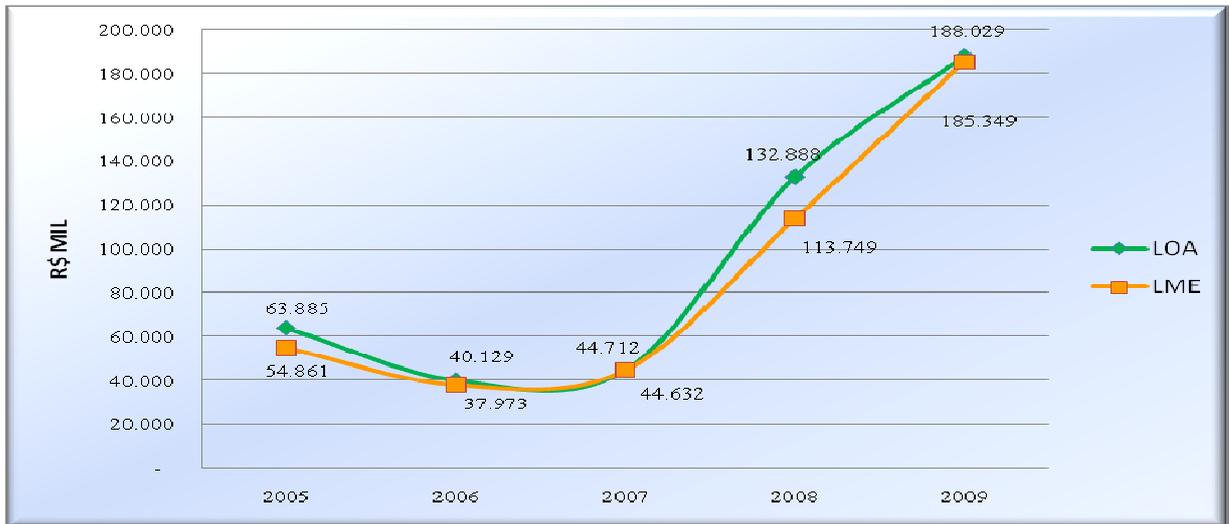


Gráfico 6: Evolução do orçamento do Programa 629 – Tecnologia de Uso Naval.  
Fonte: BRASIL, 2010b.

Do total de R\$ 469,643 milhões previstos para o programa no período de 2005 a 2009, R\$ 33,079 milhões foram contingenciados, ou seja, cerca de 7% do total previsto.

Tal programa engloba diversas atividades, dentre as quais destacam-se:

- O desenvolvimento, construção e operação das instalações destinadas à obtenção, manutenção e usufruto do conhecimento referente ao ciclo do combustível nuclear, visando à sua utilização em reatores de propulsão e geração de energia;
- Desenvolvimento, construção e operação de um reator nuclear para geração de energia a ser aplicada na propulsão naval;
- Desenvolvimento de táticas aplicáveis à guerra mediante estudos e pesquisas; e
- Desenvolvimento de novos sistemas operacionais, gerenciais e de apoio à tomada de decisão (BRASIL, 2010b).

O contingenciamento de recursos neste programa possui implicações diretas nas atividades de pesquisa e desenvolvimento, mantidas em estado quase vegetativo, que, se

levadas a termo, poderiam ter aumentado a competitividade do Brasil no cenário internacional (BRASIL, 2005).

A perda de pessoal altamente qualificado também foi motivo de preocupação em decorrência do contingenciamento orçamentário, o que comprometeu sobremaneira a continuidade do desenvolvimento dos projetos (BRASIL, 2006).

Este autor é de opinião que o Programa 629 - Tecnologia de Uso Naval – é o de maior importância para a MB no que concerne aos novos projetos em desenvolvimento, visto que este é o principal programa que dá suporte ao projeto do submarino de propulsão nuclear. Entretanto, cabe ressaltar que um contingenciamento de 7% dos recursos no período analisado não é, por si só, a única causa dos impactos relatados no programa, o que, à semelhança do disposto no Programa 472 – Recursos do Mar, induz quanto à uma avaliação no tocante à qualidade do gasto dos recursos (que não é objeto da presente monografia) ou à confecção da LOA em patamares inferiores às reais necessidades da MB, que será objeto de comentários no Capítulo 4.

### 3.1.6 Programa 637 – Serviço de Saúde das Forças Armadas



Gráfico 7: Evolução do orçamento do Programa 637 – Serviço de Saúde das Forças Armadas.  
Fonte: BRASIL, 2010b.

O Programa 637 – Serviço de Saúde das Forças Armadas não vem sendo, nos últimos exercícios, alvo de contingenciamentos expressivos. No período de 2005 a 2009, R\$ 18,48 milhões (2,35%) do total de R\$ 785,732 milhões previstos para a MB foram contingenciados. As atividades que são apoiadas pelos recursos deste Programa são:

- Adequação das instalações médicas, hospitalares e odontológicas da Marinha mediante a recuperação, reforma e ampliação das instalações médicas das Organizações Médicas Hospitalares;
- Assistência pré-escolar, auxílio-transporte, auxílio-alimentação e alimentação de pessoal, mediante a aquisição de gêneros, materiais, equipamentos e capacitação de pessoal; e
- Atendimento médico-hospitalar aos militares ativos e inativos, seus dependentes e pensionistas (BRASIL, 2010b).

Não foram observados óbices significativos na execução dos recursos atinentes a este Programa, uma vez que mais de 97% dos recursos previstos foram liberados e efetivamente empregados nas atividades previstas.

### 3.1.7 Programa 639 – Segurança do Tráfego Aquaviário

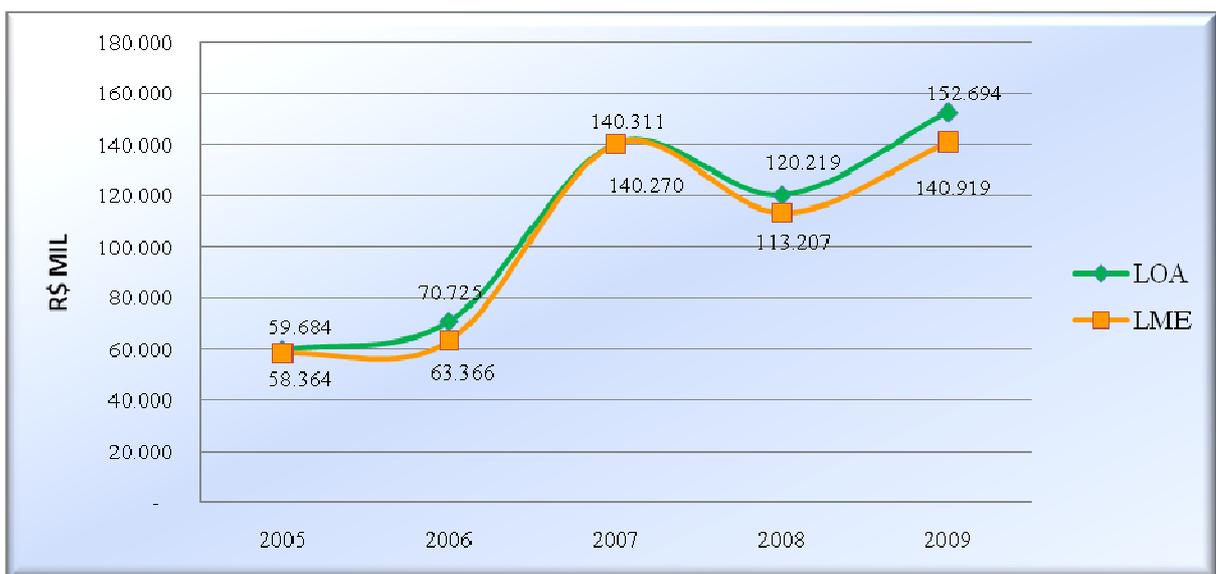


Gráfico 8: Evolução do orçamento do Programa 639 – Segurança do Tráfego Aquaviário.  
Fonte: BRASIL, 2010b.

No período de 2005 a 2009, os recursos constantes da LOA para este programa montaram R\$ 543,633 milhões, dos quais R\$ 27,507 milhões (5,06%) foram contingenciados.

As principais atividades que recebem recursos oriundos deste Programa são:

- Construção de embarcações de apoio ao Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário (SSTA), a serem utilizadas em apoio às atividades de inspeção naval, fiscalização, salvaguarda da vida humana no mar e manutenção da sinalização náutica;
- Proporcionar recursos relacionados à área de informática que contribuam para manutenção e aperfeiçoamento das atividades, subsidiárias ou não, desenvolvidas pela MB;
- Implantação, manutenção e operação de equipamentos de sinalização náutica, tais como faróis, bóias, faroletes, dentre outros;
- Atividades atinentes das Capitânicas, Delegacias e Agências no tocante à realização de inspeções navais e vistorias a fim de verificar o cumprimento das leis e regulamentos que regem a navegação;
- Atividades relativas à segurança do tráfego marítimo e fluvial, mediante o levantamento hidrográfico e cartográfico marítimo e fluvial, visando à confecção de cartas e de documentos náuticos, bem como à manutenção preventiva e corretiva dos meios hidrográficos, faroleiros e hidroceanográficos;
- Ensino profissional marítimo de nível médio e superior, mediante a realização de cursos de ensino técnico-profissional para formação de recursos humanos da Marinha Mercante - marítimos, fluviais, portuários e outras categorias;
- Obtenção de materiais, equipamentos e serviços necessários à previsão meteorológica e à divulgação de previsões relativas à área marítima sob jurisdição brasileira; e
- Manutenção de um sistema de acompanhamento do tráfego marítimo, principalmente na Área Marítima do Atlântico Sul, a fim de atender compromissos internacionais assumidos

pelo País e de contribuir para as atividades e operações de busca e salvamento, no que diz respeito à salvaguarda da vida humana no mar (BRASIL, 2010b).

O contingenciamento impactou diretamente na manutenção dos equipamentos de sinalização náutica, o que ampliou a probabilidade de acidentes, podendo colocar em risco a vida humana no mar (BRASIL, 2006).

No âmbito internacional, a MB vem enfrentando dificuldades na manutenção do Índice de Eficácia da Sinalização Náutica, conforme preconizado na *International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities* (IALA) (BRASIL 2007a).

Este autor é de opinião que o programa 639 – Segurança do Tráfego Aquaviário - está diretamente ligado às atividades subsidiárias da MB, de tão importância quanto as atividades principais. No tocante ao contingenciamento, o seu baixo valor indica que, à semelhança do ocorrido com os Programas de Recursos do Mar e de Tecnologia de Uso Naval, este não deve ter sido o principal responsável pela não execução de metas, mas sim a qualidade do gasto dos recursos ou a alocação de recursos abaixo do valor ideal, o que impactou nas atividades aquaviárias, de salvaguarda da vida humana no mar, na manutenção dos equipamentos de sinalização náutica e nas atividades relativas a compromissos internacionais assumidos pela MB.

## **4 REAIS NECESSIDADES DA MARINHA DO BRASIL E ALTERNATIVAS PARA A ELEVAÇÃO DO SEU PATAMAR ORÇAMENTÁRIO**

### 4.1 Reais necessidades da Marinha do Brasil

O contingenciamento orçamentário contribui para a MB não executar toda a sua programação financeira, entretanto, ao analisarmos comparativamente os montantes relativos às reais necessidades da MB e aqueles liberados pelo governo federal, as consequências são potencializadas. Conforme disposto por Dall'antonia (2010), as reais necessidades da MB no período de 2005 a 2009 montaram R\$ 16,738 bilhões, dos quais R\$ 9,430 bilhões foram incluídos na LOA, o que equivale a 56,33% das necessidades da MB, sendo liberados, através de LME, apenas R\$ 8,038 bilhões, ou seja, o equivalente a 48,02% das necessidades originais.

Observa-se a preocupação para com os recursos orçamentários alocados à MB nos discursos do Comandante da Marinha, dentre os quais se destaca:

Pelo menos nos últimos 10 anos, o nosso orçamento tem ficado aquém do que é preciso, impossibilitando a disponibilização de valores suficientes ao funcionamento, preparo e aparelhamento, acarretando a perda da nossa capacidade operacional (BRASIL, 2007b).

Lemos (2010) menciona que a receita administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) evoluiu de 10,90% do Produto Interno Bruto (PIB), em 1995, para 16,38%, em 2009.

Segundo Dall'antonia (2010), o percentual de recursos destinados às Forças Armadas em comparação ao orçamento federal era de 23,52% em 1970; passou para 7,71% em 1980; 7,05% em 1990; 1,92% em 2000; e 3,34% em 2010.

Na opinião deste autor, em que pese o aumento da receita do Poder Executivo, observada na elevação dos recursos arrecadados pela Receita Federal, o percentual do orçamento destinado às Forças Armadas, e, por conseguinte, à MB, vem sendo reduzido gradualmente. Em adição, as reais necessidades da MB são superiores aos recursos constantes

da LOA (e, por conseguinte, dos recursos efetivamente liberados por meio do LME), conclui-se que a escassez de recursos tem comprometido o preparo e aplicação dos meios da MB. Entretanto, a MB tem se esforçado, e obtido resultados favoráveis, na correta manutenção dos meios para o cumprimento de sua missão constitucional. Portanto, para a consecução de suas atividades em conformidade com a sua missão, são necessárias ações no sentido de aumentar o aporte de recursos orçamentários, as quais, algumas sugestões serão analisadas a seguir.

#### 4.2 *Royalties* do petróleo

Parte dos recursos que compõem o orçamento da Marinha é proveniente dos *royalties* do petróleo. Este termo é consubstanciado no § 1º, do art. 20 da CF, tendo como significado a compensação financeira paga pelo governo federal em decorrência da exploração do petróleo. Especificamente quanto à MB, esta recebe uma participação na distribuição dos *royalties* quando a exploração de petróleo é efetuada na Plataforma Continental (BRASIL, 2010b) e (BRASIL, 2010c).

A tabela a seguir contém as informações relativas ao volume de recursos decorrentes dos *royalties* do petróleo na composição do orçamento da MB, em R\$ milhões:

Período		2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL	
Orçamento MB	LOA	1.444	1.364	1.568	2.218	2.836	9.430	
	LME	1.180	1.125	1.568	1.809	2.356	8.038	
Royalties do Petróleo	LOA	512	389	638	1.052	1.142	3.733	
	LME	512	352	638	845	948	3.295	
% dos royalties na composição do orçamento	LOA	35,48%	28,51%	40,69%	47,44%	40,27%	39,59%	
	LME	43,41%	31,26%	40,69%	46,71%	40,25%	41,00%	
Valor total contingenciado no período de 2005 a 2009							1.392	
Royalties							438	

Tabela 1: Valores contingenciados de royalties do petróleo  
Fonte: BRASIL, 2010b.

Conforme pode ser observado, no período de 2005 a 2009, os recursos provenientes dos *royalties* do petróleo foram responsáveis por cerca de 40% do total de

recursos alocados à MB na LOA. Entretanto, tais recursos foram objeto de contingenciamento do Poder Executivo, o que, no mesmo período, montou R\$ 438 milhões ou 31,46% do total.

Na opinião deste autor, a MB pode intensificar tratativas junto ao Poder Executivo de modo a reduzir o percentual de contingenciamento dos recursos provenientes dos royalties do petróleo, a fim de minimizar os impactos decorrentes no orçamento da MB como um todo.

#### 4.3 Política de Estado e a proibição do contingenciamento dos recursos das Forças Armadas

Segundo Agostine (2009), no decorrer de 2009, foram retomados diversos debates no âmbito do Congresso Nacional sobre os recursos destinados ao reaparelhamento e à manutenção das Forças Armadas. Argumentam os congressistas que a questão do reaparelhamento é complexa, envolve contratos de médio e longo prazos e não pode estar sujeita à mudanças anuais orçamentárias decorrentes das prioridades do Poder Executivo, visto que o contingenciamento de recursos pode comprometer todo o planejamento das Forças Armadas. Tais fatores foram considerados na aprovação, pela Comissão de Constituição e Justiça, da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 53/2004<sup>2</sup>, que propõe a proibição do contingenciamento dos recursos destinados às Forças Armadas por um período de 10 anos.

Caso tal proposta venha a ser consubstanciada como uma efetiva alteração à CF, na opinião deste autor, haverá uma manutenção de recursos em níveis compatíveis com as necessidades das Forças Armadas e suas destinações constitucionais além de garantir a perenidade de recursos que possa permitir o planejamento e a programação de contratos de longo prazo para o reaparelhamento dos meios da MB.

<sup>2</sup> A PEC 53/2004 encontra-se, desde o dia 04 de maio de 2010, na Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado aguardando inclusão em ordem do dia. Maiores detalhes sobre o seu conteúdo ou tramitação podem ser obtidos no site [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br).

#### 4.4 Adoção do orçamento impositivo

Outro viés que, na opinião deste autor, poderá contribuir para a manutenção de um adequado fluxo orçamentário de recursos destinados às Forças Armadas é a adoção de uma política de Estado para os assuntos relacionados à Defesa. Tal viés é desejável, uma vez que os contratos relacionados às ações de investimento, seja na manutenção ou ampliação da estrutura atual, ensejam, como mencionado anteriormente, contratos de médio e longo prazo, deveras suscetíveis a restrições orçamentárias. Desta forma, o reaparelhamento das Forças Armadas e, em particular, da MB, deve passar antes por uma ação visando à garantia de recursos livre das ações discricionárias contingenciais do Poder Executivo.

Há atualmente diversos debates entre políticos, técnicos e juristas sobre qual o melhor modelo de orçamento a ser adotado no Brasil. As discussões são bipolarizadas entre o orçamento autorizativo e orçamento impositivo.

De acordo com a CF, em seus artigos 165 a 169, o atual modelo de orçamento no Brasil é denominado de autorizativo. Piscitelli (2006) explicita que, neste modelo, o orçamento é analisado em conjunto pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, sendo aprovado por ambos. Após a aprovação, o Poder Executivo possui poder discricionário para modificá-lo de acordo com andamento da arrecadação das receitas e execução das despesas, uma vez que, sendo estimado, o orçamento possui uma margem de erro, além de estar sujeito a variações do cenário macroeconômico.

É impossível prever com exatidão de detalhes as necessidades futuras devido, em grande parte, que as condições econômicas e as circunstâncias em que se desenvolvem as atividades têm variações. Essas variações, e os erros normais nas estimativas, podem ter como resultado maiores ou menores arrecadações e gastos que os previstos no orçamento (GIACOMONI, 2005, p. 259).

Segundo Lima (2005), o modelo orçamentário brasileiro possui particularidades que por vezes fogem à percepção do público em geral. A principal delas é que cerca de 90% do orçamento é comprometido com despesas de caráter compulsório, restando apenas

aproximadamente 10% dos recursos para utilização discricionária pelo Poder Executivo. Apesar de ser um valor percentualmente pequeno, em termos absolutos os montantes são significativos. Os defensores do atual modelo de orçamento autorizativo argumentam que o mesmo é praticamente impositivo por força de diversas leis que impõem a obrigatoriedade de gastos, sofrendo ajustes à medida que são avaliados os comportamentos de arrecadação de receitas.

Cabe ressaltar que, segundo Giacomoni (2005), o modelo autorizativo brasileiro possui, no escopo da lei orçamentária, uma autorização genérica dada ao Poder Executivo para a anulação de 20% das dotações orçamentárias. Como consequência, ao serem avaliados os comportamentos das receitas e despesas, o Poder Executivo pode alterar o orçamento, sem a anuência do Poder Legislativo. Tais alterações são executadas, em sua maioria, por meio de contingenciamentos, ou seja, retenções de recursos que podem ou não ser liberados no decorrer do exercício financeiro. Diversos segmentos da administração, tanto direta quanto indireta, são impactados pelos contingenciamentos, o que tem levado os legisladores a buscar alternativas para o quadro perene que tem se mantido nos últimos anos. A solução que mais tem recebido apoio é a adoção do chamado orçamento impositivo.

Lima (2005) define o orçamento impositivo como aquele em que o governo é obrigado a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional. Entretanto, este se trata de um modelo extremo, pois neste o Congresso Nacional possui o poder de autorizar um determinado gasto, mas não tem o poder de determinar que o mesmo não seja mais realizado, além de exigir que o governo adquira dívidas para executar despesas determinadas pelo Congresso Nacional, caso suas receitas não sejam suficientes para cobrir todas as despesas previstas. Há modelos intermediários de orçamento impositivo, como o adotado nos Estados Unidos da América, em que a parte de maior relevância do orçamento é definida pelo Poder Executivo, mas o Congresso Nacional ainda tem algum poder de alterar

a programação do executivo. Após a sua aprovação, o orçamento deve, obrigatoriamente, ser cumprido e qualquer alteração no orçamento deve ter prévia anuência do Poder Legislativo.

Os que defendem tal modelo, o impositivo, advogam que, desta forma, serão levantadas com maior critério e precisão as previsões de receitas e despesas, além de haver uma atuação influente do Poder Legislativo na defesa dos interesses da população (representada pelos membros da Câmara dos Deputados) e das Unidades Federativas (representadas pelos membros do Senado). Entretanto, há de se ter cautela na análise deste modelo visto que, como efeito adverso, identifica-se uma falta de flexibilidade na autonomia do Poder Executivo para a execução do mesmo.

A adoção desta alternativa deveria ser precedida de cuidadosa avaliação, pois a autonomia que aquela margem concede ao Executivo é um importante elemento do princípio da flexibilidade [...]. O Poder Legislativo deveria estar amplamente capacitado a apreciar e aprovar com celeridade as inúmeras solicitações [...] que passariam a ser feitas (GIACOMONI, 2005, p. 260).

Este autor é de opinião que deve ser estudado o atual modelo orçamentário brasileiro, a fim de que sejam propostas alterações em sua sistemática de modo que o mesmo atenda aos seus objetivos. Tal estudo deve avaliar também os impactos do atual quadro legal que vincula as receitas do orçamento a certas despesas, quando estas deveriam ser discutidas por ocasião da elaboração da LOA.

#### 4.5 Criação de lei com geração de recursos vinculados à Marinha do Brasil

Segundo Marreiro (2007), um exemplo que vem funcionando a contento no tocante à manutenção um fluxo regular de recursos para as Forças Armadas é o aplicado atualmente no Chile. O país, maior produtor mundial de cobre<sup>3</sup>, possui a chamada Lei do Cobre. Esta lei reserva para as forças armadas chilenas 10% das receitas com a venda do

<sup>3</sup> O Chile é responsável por 36% da produção mundial de cobre.

produto no mercado internacional, em média, US\$ 1 bilhão/ano. Desta forma, há a garantia de um fluxo regular de recursos que, pela mesma lei, somente podem ser aplicados na aquisição de armamentos e modernização de equipamentos. Em termos comparativos, o Brasil possui um território 11 vezes maior e um contingente de militares seis vezes maior que o Chile, demandando, por conseguinte, um aporte considerável de recursos, a fim de se manter em condições de cumprir suas destinações constitucionais.

O Brasil possui a maior reserva de minério de ferro do mundo, localizada na Serra de Carajás – PA, além de elevadas reservas comprovadas de petróleo na área do pré-sal.

Dada a necessidade de proteção das reservas de petróleo do pré-sal, este autor é de opinião que, à semelhança do caso chileno, podem ser buscadas alternativas para garantir um fluxo perene de recursos para a modernização das Forças Armadas e, em particular da MB, a fim de sejam mantidas as sustentações orçamentário-financeiras em paralelo ao planejamento de aquisição/modernização de material, visto que, em sua maioria, estes se fazem por meio de contratos de médio e longo prazos, não podendo, por conseguinte, estarem à mercê de variações conjunturais que podem ter como consequência o comprometimento do planejamento de reequipagem das Forças Armadas.

A MB sofre restrições orçamentárias em dois patamares, o primeiro quando da confecção da LOA com previsão de recursos abaixo dos necessários, e o segundo quando do contingenciamento dos recursos previstos naquela lei, o que contribui para a preparação e manutenção da Força em níveis aquém dos ideais. As propostas de obtenção de recursos aqui sugeridas são ainda passíveis de estudos mais detalhados a fim de que sejam avaliados os impactos em todos os setores do Poder Executivo, visto que há outras necessidades a serem atendidas além daquelas que compõem o conjunto de Programas do orçamento da MB.

## 5 CONCLUSÃO

A MB, por possuir no âmago de sua missão a defesa da pátria e dos poderes constituídos, vem envidando esforços visando à manutenção de seus meios em condições de operar com eficácia e eficiência. Para tal, torna-se premente a provisão de recursos no orçamento compatíveis com os níveis das necessidades da Força.

Por se tratar como a principal ferramenta para a consecução dos objetivos político-estratégicos do Estado, e considerando o atual modelo orçamentário brasileiro, ou seja, o orçamento autorizativo, é necessário que após a aprovação da LOA, o Poder Executivo, a quem cabe constitucionalmente a execução do orçamento, deixe de adotar o contingenciamento orçamentário, visto que este, por se consubstanciar como corte dos recursos previstos na LOA, prejudica toda a programação de execução das despesas previstas para o exercício financeiro.

O propósito do trabalho, qual seja, a análise, no período de 2005 a 2009, dos impactos dos contingenciamentos orçamentários realizados pelo Poder Executivo nos recursos destinados à MB, levou às seguintes conclusões: o valor total contingenciado, da ordem de R\$ 1,4 bilhões, trouxe impactos em diversos Programas em que são alocados recursos para a Força, dentre os quais se destacam os seguintes: PROANTAR, Preparo e Emprego do Poder Naval, Reparcelamento e Adequação da MB. Cabe ressaltar que dentre estes Programas, os de maior relevância para a preparação da MB para o desempenho de suas atividades fim são o de Preparo e Emprego do Poder Naval e Reparcelamento e Adequação da MB. Ambos os Programas são de aplicação exclusiva na MB e possuem um aporte de recursos considerável que, quando contingenciado, afeta diretamente o estado de prontificação dos meios, a manutenção dos meios existentes e a preparação dos meios para operar em condições ideais, aí inclusa a aquisição de itens de munição.

Por outro lado, não foi possível afirmar que o contingenciamento afetou significativamente a execução das metas dos Programas de Recursos do Mar, Tecnologia de Uso Naval e Segurança do Tráfego Aquaviário uma vez que os valores contingenciados foram, no período analisado, bastante reduzidos. Tais programas foram, na opinião deste autor, possivelmente impactados pela qualidade do gasto dos recursos (que não é objeto da presente monografia) ou pelo estabelecimento da LOA em patamares inferiores ao valor ideal.

Não foram identificados impactos do contingenciamento no Programa do Serviço de Saúde das Forças Armadas, responsável por prover recursos para uma das atividades-meio da MB, qual seja, nesta situação em particular, a manutenção das organizações militares de saúde da MB.

Cabe ressaltar que as consequências do contingenciamento orçamentário são potencializadas quando analisamos as reais necessidades da MB, que não são inclusas na LOA, o que tem elevado a carência de recursos para a manutenção dos meios em condições de pronto emprego.

Há alternativas que podem ser estudadas para melhorar a situação dos recursos orçamentários da MB, quais sejam, a atuação junto ao Poder Executivo, a fim de liberar parcelas retidas dos *royalties* do petróleo, a adoção de instrumento legal que restrinja o contingenciamento orçamentário das Forças Armadas por determinado período, o que contribuirá para a manutenção de um fluxo de recursos que permita a adoção de contratos de longo prazo visando ao reaparelhamento da Força. Quanto ao orçamento impositivo, este pode também contribuir para a solução das restrições de recursos, mas tal dispositivo necessita de análises mais detalhadas. Por fim, à semelhança de experiências que vêm se mostrando bem sucedidas no exterior, pode ser avaliada a adoção de instrumento legal que vincule a geração de recursos com aplicação específica para as Forças Armadas.

Diante das observações levantadas, cabe, por fim, ressaltar que, em que pese as

restrições orçamentárias ao longo do período, a MB teve pleno êxito nos esforços, a fim de minimizar seus impactos na prontificação e manutenção de um status operacional dos meios que compõem a Força.

## REFERÊNCIAS

AGOSTINE, Cristiane. CCJ proíbe contingenciamento nas Forças Armadas. *Valor Econômico*, São Paulo, 09 Out. 2009. Disponível em: <[www.valoronline.com.br](http://www.valoronline.com.br)>. Acesso em: 05 maio 2010.

BERGO, Marcio Tadeu Bettega. *O Pensamento estratégico e o desenvolvimento nacional – Uma proposta de projeto para o Brasil*. 2. ed. São Paulo: MP Editora, 2008.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar nº 97 de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jun. 1999. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 30 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. *Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2004-2007 - exercício 2005 – ano base 2004*: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. - Brasília: MP, 2005. Disponível em: <[www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br)>. Acesso em: 08 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. *Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2004-2007 - exercício 2006 – ano base 2005*: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. - Brasília: MP, 2006. Disponível em: <[www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br)>. Acesso em: 08 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. *Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2004-2007 - exercício 2007 – ano base 2006*: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. - Brasília: MP, 2007a. Disponível em: <[www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br)>. Acesso em: 08 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Telecomunicações da Marinha. *Boletim de Ordens e Notícias Especial n. 109*, de 1 de março de 2007. Brasília, 2007b. Disponível em: <<http://www.dtm.mb>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. *Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2004-2007 - exercício 2008 – ano base 2007*: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. - Brasília: MP, 2008a. Disponível em: <[www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br)>. Acesso em: 08 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2008b. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 9 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 53/2004. Congresso Nacional. Brasília, 2009. Disponível em: <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em: 25 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. Portal da Marinha do Brasil. Brasília, 2010a. Disponível em: <www.mar.mil.br>. Acesso em: 10 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Portal do Orçamento. Brasília, 2010b. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais n. 1/1992 a 66/2010. Brasília: Senado Federal, 2010c. 292 p.

DALL'ANTONIA, Glauco Castilho. *A Atuação do Estado-Maior da Armada*. In: CURSO DE ESTADO-MAIOR PARA OFICIAIS SUPERIORES. Brasília: EMA, 2010.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina. *Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas*. 8. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. 255 p.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Atlas, p. 255-260, 2005.

LEMOS, Cesar Peixoto. *Planejamento e Orçamentos Públicos*. In: CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO EMPRESARIAL. Rio de Janeiro: COPPEAD, 2010.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. *Caderno ASLEGIS*, Brasília, v. 8, n. 120, p. 49-60, Jan-Abr. 2005.

MARREIRO, Flávia. *As verbas dos militares chilenos*. Defesa@Net. São Paulo, SP, 16 abr. 2007. Disponível em: <www.defesanet.com.br>. Acesso em: 29 maio 2010.

MOURA, Edna Lúcia da Silva. *Os reflexos do contingenciamento no âmbito da justiça federal no período de 2001 a 2006*. 2007. Monografia (Especialização em orçamento e políticas públicas) – Centro de Estudos Avançados de Governo, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em <www.ceag.unb.br>. Acesso em: 07 jul. 2010.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. *Orçamento autorizativo X Orçamento impositivo*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em:<http://bd.camara.gov.br>. Acesso em: 20 maio 2010.

ROCHA, Joel Maldonado da. *A gestão orçamentária e o seu relacionamento com o planejamento estratégico da Marinha*. 2008. 61 f. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítimas) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2008.

SANCHES, Osvaldo M. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 2. ed. Brasília: Editora Prisma, 2004. 377 p.