

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (T) Ricardo Viana Guimarães Suzana

A CAPTAÇÃO E A APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS
PROVENIENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES DESTINADOS À
MARINHA DO BRASIL NO ANO DE 2020

Rio de Janeiro

2021

CC (T) Ricardo Viana Guimarães Suzana

A CAPTAÇÃO E A APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS
PROVENIENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES DESTINADOS À
MARINHA DO BRASIL NO ANO DE 2020

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

Orientador: CF (IM) Alan Azevedo
Messeder

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2021

AGRADECIMENTOS

A Deus, agradeço pela saúde, uma vez que sem isso tudo teria sido mais difícil.

Aos meus pais, Geraldo e Edivalda, a minha esposa, Erika, e a minha filha, Maria Eduarda, sou grato pela ajuda e pela compreensão haja vista os vários momentos de ausência decorrentes das tarefas de elaboração deste trabalho.

Aos oficiais da Subchefia de Orçamento e Plano Diretor do Estado-Maior da Armada, muito obrigado pelos aconselhamentos e pela cooperação que contribuíram, significativamente, para o desenvolvimento da minha pesquisa.

Ao meu orientador, o Capitão de Fragata (IM) Messeder, agradeço os ensinamentos e o tempo oferecido para me apoiar em todas as fases da elaboração desta monografia.

RESUMO

Esta pesquisa tem como propósito identificar novas formas de otimização da aplicação dos recursos públicos relacionados às Emendas Parlamentares destinadas à Marinha do Brasil. Para isso, inicialmente, foi apresentado o relacionamento das funções do Orçamento Público com pressupostos estabelecidos na Política Nacional de Defesa e a conexão dela com o Plano Estratégico da Marinha. Posteriormente, foram apresentados os principais conceitos, as legislações e as normas inerentes ao planejamento orçamentário e às Emendas Parlamentares com o objetivo de fundamentar o assunto abordado neste trabalho. Em seguida, foi descrita a captação de propostas de Emendas Parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, ocorrida no ano de 2019, e a aplicação dos recursos orçamentários delas provenientes no ano seguinte. A partir desse ponto, foram identificadas oportunidades de melhorias e apresentadas sugestões a serem adotadas com vistas a intervir nos processos inerentes à obtenção e à utilização de recursos públicos relacionados às Emendas Parlamentares de forma a otimizá-los. Por fim, destaca-se a relevância deste trabalho científico uma vez que ele está alinhado com o documento condicionante de mais alto nível da Força, o Plano Estratégico da Marinha, e que contribuirá para o aumento do conhecimento a respeito do assunto em questão dentro da Marinha do Brasil.

Palavras-chave: Emendas Parlamentares. Orçamento Público. Captação. Aplicação. Otimização.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AED	Ação Estratégica de Defesa
AEN	Ação Estratégica Naval
C-Esp-ADIR	Curso Especial de Administração para Diretores e Vice-Diretores
CM	Comandante da Marinha
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
COMAP	Comandante mais antigo presente
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
ED	Estratégia de Defesa
EMA	Estado-Maior da Armada
EN	Estratégia Naval
END	Estratégia Nacional de Defesa
GCM	Gabinete do Comandante da Marinha
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEXOR	Sistema de Elaboração de Emendas às Leis Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MB	Marinha do Brasil
OBNAV	Objetivo Naval
ODG	Órgão de Direção Geral
ODS	Órgão de Direção Setorial
OM	Organização Militar
OND	Objetivo Nacional de Defesa
PEM 2040	Plano Estratégico da Marinha
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PND	Política Nacional de Defesa
PPA	Plano Plurianual
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIGDEM	Sistema de Gerência de Documentos Eletrônicos da Marinha
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIPLAD	Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	CONCEITOS INICIAIS, PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E LEGISLAÇÃO PERTINENTE ÀS EMENDAS PARLAMENTARES.....	9
2.1	Conceito de Orçamento Público e de Emendas Parlamentares.....	10
2.1.1	Orçamento Público.....	10
2.1.2	Emendas Parlamentares.....	11
2.2	Planejamento orçamentário e legislação pertinente às Emendas Parlamentares.....	12
2.2.1	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....	12
2.2.2	Lei do Plano Plurianual.....	13
2.2.3	Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	14
2.2.4	Lei Orçamentária Anual.....	14
2.2.5	Resolução nº 1, de 2006 do Congresso Nacional.....	16
2.2.6	Outros atos normativos externos à MB.....	16
2.2.7	Normatização interna da MB.....	17
2.2.8	Considerações relacionadas à presente seção primária.....	17
3	CAPTAÇÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS PARA 2020..	18
3.1	Fase de captação.....	18
3.2	Fase de aplicação.....	20
3.3	Considerações relacionadas à presente seção primária.....	23
4	NOVAS FORMAS DE OTIMIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS...	24
4.1	Normatização interna da MB.....	24
4.2	Aproveitamento da capilaridade das OM isoladas.....	26
4.3	Emprego do SIPLAD.....	28
4.4	Estabelecimento de indicadores.....	31
4.5	Aumento do conhecimento científico na MB.....	32
5	CONCLUSÃO.....	32
	REFERÊNCIAS	35

1 INTRODUÇÃO

Conforme Ribeiro (2006), a Administração Financeira e Orçamentária Pública é uma área do saber voltada para o estudo da atuação financeira do Estado e, em vista disso, abarca todas as formas de custeio de despesas e de gastos estatais com o intuito de potencializar os efeitos das suas intervenções na sociedade.

Nesse contexto, segundo Musgrave (1974 *apud* GIACOMONI, 2017), o Estado possui três funções econômicas, são elas: alocativa, distributiva e estabilizadora. Somado a isso, cabe citar que, pelo fato de o orçamento ser a mais relevante ferramenta de intervenção estatal na economia, essas três atribuições, também, são funções do Orçamento Público.

De acordo com Silva, F. (2010), a função alocativa está relacionada com as situações em que os dispositivos de mercado não oferecem de maneira eficiente bens e serviços para a sociedade, fazendo com que seja necessária a atuação estatal para proporcionar um melhor emprego dos recursos disponíveis.

A função distributiva está vinculada à ideia de promover a melhoria da qualidade de vida da população fazendo uso de uma melhor divisão da renda e a função estabilizadora, por sua vez, busca a preservação do equilíbrio dos valores dos produtos e dos níveis de emprego para as pessoas (GIACOMONI, 2017).

Destaque-se, nesse aspecto, que a atuação das Forças Armadas está intimamente relacionada com tais funções. Tal conexão se dá por meio da utilização de recursos públicos destinados a essas instituições militares, cujo emprego se dá segundo orientações contidas em documentos formais norteadores da atuação da Marinha, do Exército e da Aeronáutica no tocante aos assuntos relacionados à Defesa e que se desdobram em outros dentro de cada uma das três Forças Armadas.

O primeiro desses documentos é a Política Nacional de Defesa (PND). Nesse ato administrativo de elevado escalão, voltado para o fortalecimento da segurança nacional e que versa sobre a defesa do Brasil, estão relacionados os Objetivos Nacionais de Defesa (OND) (BRASIL, 2020a).

Dentre esses objetivos, merece destaque o da promoção da autonomia tecnológica e produtiva na área de Defesa que se traduz: pelo fomento da busca por tecnologias de interesse nacional; pelo crescimento da Base Industrial de Defesa; e, também, pela geração de renda e aumento de oportunidades no mercado de trabalho (BRASIL, 2020a). Nesse contexto, cabe frisar que tais aspectos mantêm relação direta com as funções alocativa e estabilizadora do Orçamento Público.

Decorrente da PND, a Estratégia Nacional de Defesa (END) norteia as ações a serem postas em prática para que os objetivos do primeiro documento condicionante citado sejam alcançados. Na END estão descritas as ações a serem adotadas na área de Defesa de maneira abrangente sob forma de Estratégias de Defesa (ED) e estas, por sua vez, estão concatenadas, integralmente, com os OND definidos na PND (BRASIL, 2020b).

Dentre as ED, é importante citar a ED-3 (Regularidade Orçamentária). Ela tem com objetivos tornar o orçamento do segmento de Defesa mais compatível com as aspirações nacionais de projeção no cenário externo, proporcionar a esse setor aperfeiçoamentos no planejamento orçamentário e, conseqüentemente, otimizar o emprego dos recursos públicos a ele destinados (BRASIL, 2020b). Em vista disso, percebe-se, mais uma vez, a estreita relação da atuação das Forças Armadas com as questões inerentes ao Orçamento Público.

No tocante ao detalhamento dentro das Forças Singulares, destaca-se o documento que representa o desdobramento da END internamente na Marinha do Brasil (MB), o Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040).

O PEM 2040 é o instrumento de planejamento de mais elevado nível da MB no qual estão listados os fatores relevantes para a Força, visando o longo prazo. Nele estão relacionados: os Objetivos Navais (OBNAV) que representam aquilo que precisa ser executado para atingir a condição futura projetada para a MB; as Estratégias Navais (EN) que determinam como colocar em prática os OBNAV; e as Ações Estratégicas Navais (AEN) que são os rumos a serem tomados para o alcance dos objetivos (BRASIL, 2020c).

Dentre os diversos OBNAV, ressalta-se o de número 12, intitulado “Aperfeiçoar a Gestão Orçamentária, Financeira e Administrativa”. Este OBNAV tem como EN a de número 12, de título “Gestão Administrativa”, e esta conta com diversas AEN para a respectiva execução. Dentre essas AEN, merecem especial atenção as ADM-1 e ADM-2, cujos títulos são, respectivamente, “Obter recursos orçamentários e/ou extraorçamentários visando à consecução dos programas da Marinha” e “Otimizar os recursos humanos, materiais e financeiros, por meio da melhoria da gestão da MB” (BRASIL, 2020c).

Por essa razão, o conteúdo do presente trabalho ganha relevância, uma vez que o respectivo tema versa sobre novas formas de otimização da aplicação de recursos públicos e, em vista disso, está relacionado com as duas AEN descritas anteriormente.

Assim, considerando a temática citada, o desenvolvimento deste trabalho descreverá a captação de recursos de Emendas Parlamentares, no ano de 2019, e a respectiva utilização no ano subsequente. A relevância desta monografia é reforçada pelo fato de que a respectiva conclusão fornecerá subsídios para aperfeiçoar os processos internos da MB

relacionados à obtenção e à utilização de recursos orçamentários inerentes às Emendas. Dessa forma, buscar-se-á resolver o seguinte problema de pesquisa: quais as propostas de aperfeiçoamento dos processos de captação e de aplicação de recursos inerentes às Emendas foram identificadas como novas formas de otimização da aplicação de recursos públicos?

Os objetivos deste trabalho científico são: identificar o arcabouço teórico e legal relacionado ao assunto Emendas Parlamentares; descrever como o assunto Emendas Parlamentares está organizado dentro da MB; identificar como ocorreu a captação e a aplicação dos recursos orçamentários inerentes às Emendas Parlamentares destinados à Força no ano de 2020; e descrever novas formas de otimização da aplicação dos recursos públicos relacionados às Emendas Parlamentares.

Tendo em vista a complexidade e a abrangência do tema, esta pesquisa se limitará a detalhar os momentos (captação e aplicação) anteriormente citados. Para alcançar o propósito, os pressupostos teóricos foram fundamentados em autores especialistas no assunto Orçamento Público, além de legislação e documentação específicas inerentes a esse conteúdo e ao tema Emendas Parlamentares.

No tocante à metodologia, foi utilizada a pesquisa descritiva e a pesquisa bibliográfica e documental. Cabe destacar, também, que este trabalho foi estruturado em cinco seções, sendo a primeira a presente introdução, cujo objetivo é apresentar o problema da pesquisa. A segunda descreve o referencial teórico e normativo inerente aos assuntos Orçamento Público e Emendas Parlamentares. A terceira seção identifica a dinâmica orçamentária relacionada às Emendas Parlamentares no período de captação, em 2019, e de aplicação, em 2020, na MB. A quarta descreve oportunidades de melhoria e propõe ações a serem adotadas para otimizar as fases de captação e de aplicação. Na última seção, é apresentada uma conclusão, que visa responder o problema de pesquisa proposto, com base nas informações descritas nas seções predecessoras.

Por fim, a leitura do presente trabalho busca oferecer ao leitor uma visão técnica voltada ao assunto Emendas Parlamentares e fomentar o interesse por ele.

2 CONCEITOS INICIAIS, PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E LEGISLAÇÃO PERTINENTE ÀS EMENDAS PARLAMENTARES

Esta seção primária tem como objetivo pormenorizar os elementos relacionados aos conceitos de Orçamento Público e de Emendas Parlamentares. Somado a isso, tem como propósito descrever o arcabouço legal e normativo relacionado a esses dois assuntos por

ocasião da captação, no ano de 2019, e da aplicação, em 2020, de recursos inerentes às Emendas. Em vista disso, a abordagem de apresentação adotada utilizou a hierarquização das leis em ordem decrescente de abrangência desde o mais elevado nível jurídico até o nível de norma interna da MB.

2.1 Conceito de Orçamento Público e de Emendas Parlamentares

Ao tratar de Emendas Parlamentares, faz-se necessário abranger, também, o Orçamento Público, uma vez que os dois assuntos encontram-se relacionados. Dessa forma, as duas seções terciárias a seguir tratarão deles, visando o respectivo aprofundamento mais adiante dentro desta seção primária.

2.1.1 Orçamento Público

Conforme citado anteriormente, o Orçamento Governamental é a principal ferramenta utilizada pelo Estado com o objetivo de realizar intervenções na economia em prol da sociedade.

Segundo Giacomoni (2017), o Orçamento Público dispõe de variados enfoques, sejam eles financeiro, administrativo ou contábil, aspecto que faz dele uma área de conhecimento de relevância para diversas disciplinas.

Nesse contexto, é relevante destacar que

O Orçamento Público, ao ser estudado pela Administração, tem importância como ferramenta de planejamento para as ações do governo e por construir um padrão que será objeto da avaliação e alimentará o sistema de informações que permitem seu aperfeiçoamento e desenvolvimento, bem como representa, também, a peça para análise da situação financeira do Estado (RIBEIRO, 2006, p.16).

Por outro lado, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que versa a respeito dos preceitos de Direito Financeiro para o acompanhamento e para a montagem dos orçamentos dos entes da federação, preconiza que a Lei do Orçamentária Anual (LOA) apresentará o detalhamento de todas as despesas e as receitas de um ano de maneira a tornar claro o planejamento das atividades governamentais (BRASIL, 1964).

No que lhe diz respeito, a SGM-401 (1ª revisão) – Normas para a Gestão do Plano Diretor, no seu inciso 1.1, define Orçamento Público como uma ferramenta de programação da intervenção estatal, por meio da qual o governo prevê as receitas a serem recebidas e estabelece as despesas a serem realizadas (BRASIL, 2014).

Assim, com o objetivo de estruturar o presente trabalho científico, será adotada a

definição de Orçamento Público consignada na última referência apresentada.

2.1.2 Emendas Parlamentares

Segundo Brasil (2006), as Emendas Parlamentares são instrumentos à disposição dos membros do Poder Legislativo Federal que possibilitam fazer modificações nos projetos de lei do Plano Plurianual (PPA), de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual.

Em vista disso, com o objetivo de delimitar a abordagem desse assunto dentro dos limites de interesse deste trabalho científico, serão apresentados aspectos relacionados às Emendas à LOA.

Assim, dentro desse enfoque, faz-se necessário apresentar o conceito, as classificações e os tipos de Emendas Parlamentares. Com relação à definição, segundo Senado Federal (2020?), elas são sugestões utilizadas por senadores e por deputados federais com o objetivo de interferir na distribuição de recursos orçamentários. Cabe destacar que há Emendas destinadas às despesas e, também, aquelas afetas às receitas com o objetivo de aumentar ou diminuir a previsão de arrecadação.

As Emendas Parlamentares às despesas recebem três classificações diferentes. A primeira é a das Emendas de remanejamento que adicionam ou aumentam dotações orçamentárias¹ e, como contrapartida, cancelam outras de mesmos valores existentes no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) com exceção das reservas de contingência. A segunda é aquela relacionada às Emendas de apropriação que propõem aumentar ou adicionar dotações orçamentárias inerentes ao PLOA e, em compensação, cancelam valores iguais da Reserva de recursos e de alguma outra dotação. Por fim, a terceira classificação é a das Emendas de cancelamento que visam diminuir dotações do projeto de lei (SENADO FEDERAL, 2020?).

Com relação aos tipos de Emendas, eles são quatro: individuais, de bancada, de comissão e de relatoria (SENADO FEDERAL, 2020?). De acordo com Brasil (2006), as Emendas individuais são propostas por um senador ou por um deputado federal. O valor total dessas emendas será de 1,2 % da receita corrente líquida prevista no PLOA. Somado a isso, cada um desses membros do Poder Legislativo Federal tem a possibilidade de propor 25 Emendas e elas deverão estar alinhadas com o preconizado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente.

Conforme Brasil (2006), as Emendas de bancada são de autoria das bancadas

¹ Conforme Brasil (2014), é a quantia destinada a um fim particular consignada no Orçamento Público como despesa.

estaduais e elas deverão ter o respectivo objeto individualizado, de maneira minuciosa, e ser aprovadas por 3/4 dos deputados e por 2/3 dos senadores do próprio estado ou do distrito federal. Cabe frisar que tais Emendas são destinadas aos assuntos de relevância para as respectivas Unidades da Federação.

As Emendas de comissão são aquelas cujo objeto deve ser de interesse nacional. Elas podem ser propostas pelas comissões mistas permanentes do Congresso Nacional e pelas comissões permanentes das duas casas legislativas (BRASIL, 2006).

Por fim, existem as Emendas do relator que são propostas pelos parlamentares incumbidos de exarar parecer sobre assunto de uma área temática ou pelo responsável pela produção do relatório geral sobre o PLOA (SENADO FEDERAL, 2020?).

Com relação a essas iniciativas de membros do Poder Legislativo Federal e tendo em vista o interesse do presente trabalho, é relevante frisar o fato de que a CRFB/1988 foi submetida a duas modificações.

A primeira alteração se deu por meio da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que tornou impositiva a utilização de recursos provenientes de Emendas Parlamentares individuais (BRASIL, 2015). A segunda modificação foi decorrente da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019, que versou sobre a compulsoriedade da aplicação dos créditos orçamentários das Emendas de bancadas estaduais e do distrito federal (BRASIL, 2019a).

2.2 Planejamento orçamentário e legislação pertinente às Emendas Parlamentares

Como já abordado, o presente trabalho visa abranger a captação de Emendas Parlamentares realizada durante o ano de 2019 e a consequente aplicação de recursos destinados à Marinha do Brasil no ano de 2020. Em vista disso, se faz necessário descrever os marcos legais previstos no ordenamento jurídico brasileiro e os instrumentos normativos inerentes ao planejamento orçamentário e às Emendas, haja vista a estreita relação de ambos os assuntos.

2.2.1 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Ao tratar do planejamento orçamentário, é necessário citar a CRFB/1988 uma vez que ela se encontra no mais elevado nível dos diplomas legais relacionados ao assunto. A sua Seção II, do Capítulo II, do Título VI versa a respeito da questão orçamentária. Mais precisamente no artigo 165, estão listadas as leis inerentes a esse assunto, são elas: a Lei do PPA, a LDO e a LOA (BRASIL, 1988).

No seu artigo 166, mais especificamente nos §§ 1º e 2º, está preconizado que uma Comissão mista permanente composta por membros do Senado e da Câmara de Deputados terá a responsabilidade de exarar parecer a respeito do PLOA e, também, das Emendas a esse projeto de lei (BRASIL,1988). Para tal, deve-se seguir os ritos específicos estabelecidos na Resolução nº 1, de 2006 do Congresso Nacional, documento que será abordado na seção terciária 2.2.5.

2.2.2 Lei do Plano Plurianual

Dentre as leis de iniciativa do Poder Executivo que tratam do Orçamento Público a Lei do PPA é a primeira delas. De acordo com o § 1º, do artigo 165 da CRFB/1988, o PPA definirá, regionalmente, os rumos e os propósitos da Administração Federal para as despesas referentes aos programas de existência sucessiva e as despesas de capital²(BRASIL, 1988).

Com relação ao seu prazo de vigência, cabe destacar que, conforme o inciso I, do § 2º, do artigo 35 do Ato das disposições constitucionais transitórias, o PPA abrangerá o período compreendido entre o início do segundo ano do mandato presidencial e o final do primeiro ano do mandato posterior (BRASIL, 1988).

Dessa forma, em razão da abrangência do PPA e da sua duração de quatro anos, é possível perceber a envergadura ressaltada por Giacomoni (2017) ao citar que o plano em tela representa o empenho e a dedicação da Administração Federal no que diz respeito ao planejamento, uma vez que ele orienta a preparação de outros instrumentos de programação da atuação governamental.

Nesse contexto, destaca-se que, por ocasião da etapa de aplicação de recursos de Emendas Parlamentares realizada no ano de 2020, período de interesse deste trabalho científico, encontrava-se em vigor a Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que trata do PPA do Governo Federal para o espaço de tempo compreendido entre os anos de 2020 e de 2023 (BRASIL, 2019b).

Por fim, é importante evidenciar na lei anteriormente citada que os “[...] orçamentos anuais serão compatibilizados com o PPA 2020-2023 e as respectivas leis de diretrizes orçamentárias [...]” (BRASIL, 2019b, p.5). Em consequência disso, é perceptível que o plano em questão condiciona a elaboração de quatro LOA a serem publicadas durante a sua vigência.

Tal aspecto consigna ao PPA o relevante papel de instrumento de planejamento

2 Segundo Kohama (2014), trata-se da categoria econômica da despesa na qual estão incluídas aquelas que colaboram para a aquisição ou a elaboração de um bem de capital.

orçamentário de médio prazo do Governo Federal.

2.2.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias

No que diz respeito a essa lei de iniciativa do Poder Executivo, de acordo com o preconizado no § 2º, do artigo 165 da CRFB/1988, ela norteará a concepção da LOA e terá em seu conteúdo os propósitos e as primazias da Administração Federal para o ano seguinte (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, é relevante frisar que, haja vista o presente trabalho científico abranger a utilização de recursos provenientes de Emendas Parlamentares no ano de 2020, a lei que instituiu as diretrizes orçamentárias para esse ano foi a de número 13.898, de 11 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019c).

Também é importante destacar que esse diploma legal exerceu o papel destinado à lei complementar preconizado no inciso III, do § 9º, do artigo 165 da CRFB/1988. Tal atribuição objetivou definir padrões para a execução igualitária e as condutas a serem adotadas nas situações que porventura tenham limitação técnica ou legal para emprego dos recursos de aplicação obrigatória (BRASIL, 1988).

Dessa forma, no tocante às Emendas Parlamentares destinadas à LOA de 2020, o Poder Executivo estabeleceu, na lei anteriormente citada, os parâmetros para a execução dos respectivos recursos por meio dos dispositivos existentes na Seção X, do Capítulo IV (BRASIL, 2019c).

Dentre esses, merece atenção o conteúdo do artigo 63, uma vez que trata sobre a compulsoriedade da aplicação dos recursos decorrentes de Emendas individuais e de bancadas estaduais, desde o empenho³ até o pagamento, sem levar em consideração o autor da Emenda e, também, trata da exceção a essa imposição nas situações de impedimento de ordem técnica⁴(BRASIL, 2019c).

Por fim, é relevante frisar que segundo Giacomoni (2017), a LDO faz o papel de conexão entre o PPA vigente e o orçamento anual uma vez que ela tem por objetivo realçar os propósitos e as precedências desse plano a serem postos em prática por intermédio da LOA.

2.2.4 Lei Orçamentária Anual

Tendo em consideração essa lei que trata de matéria de cunho orçamentário, é importante destacar o conteúdo do § 5º, do artigo 165 da CRFB/1988:

3 É a primeira das três fases da despesa que consiste na criação de uma obrigação de pagamento para a Administração Pública.

4 É uma pendência que impossibilita o emprego dos recursos orçamentários inerentes a uma Emenda.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988, p.92).

Adicionalmente, é relevante citar o contido no § 8º, do artigo supracitado da Carta Magna. Esse dispositivo afirma que a LOA tratará, somente, de assuntos relacionados à: estimativa de receitas, determinação de despesas e anuência para utilização de créditos suplementares⁵ e para contratação de operações de crédito (BRASIL, 1988).

Com relação ao Orçamento Público do ano de 2020, é importante destacar que, por ocasião da sua preparação, o produto dessa empreitada, que mobiliza toda a Administração Pública em busca da adequação das necessidades às possíveis disponibilidades de recursos, é um documento denominado PLOA.

Após ser concluído, esse projeto de lei é encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo para o Congresso Nacional e uma vez recebido pelo Poder Legislativo Federal, o PLOA é submetido à apreciação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) (BRASIL, 1988).

Dentre as diversas tarefas dessa comissão, merece destaque a autonomia para, dentro dos limites estabelecidos na Resolução nº 1, de 2006 do Congresso Nacional, alterar o texto inicial do PLOA por meio de Emendas Parlamentares (BRASIL, 2006). Em suma, nessa ocasião, os diversos membros do Poder Legislativo Federal têm a oportunidade de propor modificações às programações orçamentárias do projeto de lei em questão com vistas a atender demandas de seus representados.

Cabe destacar que, depois da fase legislativa, o PLOA retorna para o Chefe do Poder Executivo a fim de ser sancionado ou vetado (BRASIL, 1988).

Posteriormente à sanção pelo Presidente da República, o projeto em questão assume a forma jurídica de lei. No ano de 2020, tal fato se materializou por meio da Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020. Por intermédio desse instrumento legal o Poder Executivo Federal previu as receitas e estabeleceu as despesas para o ano de 2020 (BRASIL, 2020d).

Finalmente, é importante destacar que as modificações realizadas no PLOA empregando Emendas Parlamentares se fazem presentes na lei citada.

5 Segundo Brasil (1964), são despesas aprovadas com o objetivo aumentar dotações orçamentárias que receberam valores aquém do necessário.

2.2.5 Resolução nº 1, de 2006 do Congresso Nacional

Esse instrumento normativo versa sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º, do artigo 166 da CRFB/1988.

No artigo 2º da Resolução nº 1, de 2006 do Congresso Nacional, estão descritas as atribuições da CMO. Dentre elas, haja vista o enfoque deste trabalho científico, merecem especial atenção as atribuições relacionadas a decidir no que diz respeito aos projetos de lei relacionados à matéria orçamentária de autoria do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2006).

Cabe destacar, também, que nesse documento normativo estão presentes: a regulamentação inerente à composição da CMO, o detalhamento dos ritos relacionados à tramitação das matérias nessa comissão, as classificações das Emendas Parlamentares e os critérios para propositura de modificações dos projetos de lei inerentes à matéria orçamentária (BRASIL, 2006).

2.2.6 Outros atos normativos externos à MB

Por ocasião da utilização dos recursos provenientes de Emendas Parlamentares no ano de 2020, foram publicadas três portarias de relevância para este trabalho. Duas Interministeriais do Ministério da Economia, de números 43 e 88, respectivamente, de 4 de fevereiro e de 9 de março de 2020 e a Portaria nº 4.512, de 19 de fevereiro de 2020, publicada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF)⁶.

As duas primeiras foram atos administrativos que dispuseram sobre datas-limite e ritos para a emprego de recursos inerentes às Emendas Parlamentares (BRASIL, 2020e, f). Com relação ao primeiro ato administrativo citado, sua abrangência foi voltada para as Emendas Parlamentares individuais e estabeleceu rotinas relacionadas ao emprego dos recursos orçamentários delas provenientes (BRASIL, 2020e).

Com relação à segunda Portaria, ela versou sobre instruções a respeito da utilização de recursos decorrentes das Emendas de bancada estadual (BRASIL, 2020f). O terceiro ato administrativo tratou sobre datas-limite das atividades que envolvem a preparação do orçamento para o ano de 2021 e do emprego de recursos no ano de 2020, dentre as quais estão inseridos os prazos inerentes às trocas de Grupo Natureza de Despesa⁷ das Emendas Parlamentares (BRASIL, 2020g).

6 Órgão da estrutura do Ministério da Economia que normatiza e monitora a execução do Orçamento Federal.

7 Conforme Fernandes e Souza (2019), é uma classificação agrupadora de elementos de despesa cujos gastos têm atributos homogêneos.

2.2.7 Normatização interna da MB

Tendo em consideração a normatização preconizada pela MB a respeito de Emendas Parlamentares, foi identificada a SGM-401 (1ª revisão) - Normas para a Gestão do Plano Diretor. Na subalínea III, da alínea b), do inciso 4.4.1 dessa publicação de autoria da Secretaria-Geral da Marinha, estão relacionados os tipos de Emendas e é frisada a relevância das Emendas Individuais, em razão delas representarem uma possibilidade de atendimento de necessidades das Organizações Militares (OM) (BRASIL, 2014).

Somado a isso, a referida norma estabelece que as Emendas Individuais alocadas na LOA deverão ser monitoradas no Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD)⁸ com o objetivo de apresentar esclarecimentos a respeito da utilização de recursos para o parlamentar concedente (BRASIL, 2014).

Adicionalmente, é importante citar a existência do Guia de Emendas Parlamentares. O conteúdo desse instrumento orientador foi produzido pelo Gabinete do Comandante da Marinha (GCM). Nele estão presentes noções sobre o funcionamento da CMO, informações inerentes à LOA, conteúdos a respeito das Emendas e estimativas de prazos para processamento de propostas de Emendas Parlamentares no âmbito da MB (BRASIL, 2019d).

Por fim, cabe frisar que esse guia não se trata de uma publicação instituída pela Força.

2.2.8 Considerações relacionadas à presente seção primária

Uma vez apresentados os principais conceitos relacionados ao objeto da pesquisa e seus marcos normativos, é possível perceber que, por força de duas Emendas Constitucionais, a utilização dos recursos orçamentários provenientes de Emendas Parlamentares individuais e de bancadas tornou-se compulsória. Por esse motivo, o Poder Executivo encontra-se obrigado a empregar tais valores destinados às OM da MB, haja vista a impossibilidade de cancelamento desses recursos durante o exercício financeiro.

Cabe citar que tal aspecto, além de representar o aumento da participação dos parlamentares na utilização de recursos orçamentários, caracteriza, também, a garantia da disponibilidade desses recursos para as OM aquinhoadas por eles.

Com relação à normatização interna da MB a respeito do assunto Emendas Parlamentares, foi identificada reduzida quantidade de informação a respeito dele na SGM-

8 Solução de tecnologia da informação empregada pela MB que objetiva dar suporte à realização e ao gerenciamento das atividades orçamentárias (BRASIL, 2014).

401, cabendo destacar que nessa publicação não há orientações a respeito da captação e da aplicação de recursos relacionados às Emendas. Por outro lado, como forma de manter registrada uma quantidade mínima de conhecimento a respeito do tema dentro da Força, existe o Guia de Emendas Parlamentares. Todavia, ele não é um ato administrativo normativo e, em vista disso, fica visível a existência de uma lacuna regulatória a respeito do assunto na MB.

Complementarmente, convém destacar que não foi possível empregar a 2ª revisão da SGM-401 como bibliografia deste trabalho científico em decorrência da publicação em questão ter sido disponibilizada depois da conclusão da pesquisa e 14 dias antes do prazo final para entrega desta monografia.

Por fim, pode-se considerar que, com base nos conhecimentos apresentados nesta seção primária, é possível compreender a legislação relacionada ao Orçamento Público e às Emendas Parlamentares. Somado a isso, será de mais fácil entendimento o conteúdo da próxima seção primária que abordará as etapas de captação e de aplicação dos recursos públicos destinados à MB por intermédio dessas Emendas.

3 CAPTAÇÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS PARA 2020

Uma vez descritos os instrumentos legais, normativos e os aspectos teóricos relacionados aos assuntos Orçamento Público e Emendas Parlamentares, nesta seção primária do trabalho científico serão detalhadas as dinâmicas inerentes a dois momentos distintos. O primeiro deles está relacionado à captação das propostas de Emendas, em 2019, e o segundo à aplicação dos recursos orçamentários inerentes às Emendas em 2020.

Tendo em vista a inexistência de uma publicação normativa interna da MB que balize os procedimentos relacionados a esses processos, foram utilizados como norteadores documentos administrativos e o Guia de Emendas Parlamentares produzido pelo GCM.

3.1 Fase de captação

Essa etapa compreende todo o fluxo de informações desde a formulação das propostas de Emendas Parlamentares pelas OM até a entrega delas no GCM. Para tal, no ano de 2019, foi ativada uma estrutura envolvendo aquele Gabinete, o Estado-Maior da Armada (EMA), os Órgãos de Direção Setoriais (ODS)⁹ e as OM da cadeia de comando desses órgãos.

⁹ Na estrutura do Comando da Marinha, são: o Comando de Operações Navais, a Secretaria-Geral da Marinha, a Diretoria-Geral do Material da Marinha, a Diretoria-Geral de Navegação, a Diretoria-Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha e o Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais.

Inicialmente, por meio da mensagem R-291812Z/MAI/2019, o Comandante da Marinha (CM) transmitiu as recomendações iniciais para captação de propostas de Emendas e estabeleceu o dia 1º de agosto de 2019 como o prazo para envio dos formulários de propostas pelo Órgão de Direção Geral (ODG)¹⁰. Dentre as orientações disseminadas, destacam-se a necessidade de planejar visitas dos parlamentares às OM, com o objetivo de expor as atividades realizadas pela Força e a obrigatoriedade do GCM ser informado, caso algum membro do Poder Legislativo Federal tenha interesse de conceder recursos para alguma OM sob forma de Emenda (MARINHA DO BRASIL, 2019a).

Cabe destacar que tais iniciativas objetivam apresentar aos senadores e deputados federais os benefícios para a sociedade, decorrentes do recebimento de recursos oriundos de Emendas Parlamentares, e mitigar a descontinuidade da captação de alguma delas.

Por conseguinte, o EMA transmitiu a mensagem R-041832Z/JUN/2019 para os ODS e demais OM envolvidas no processo de elaboração de propostas. Dentre as orientações emanadas pelo ODG para a fase de captação, merecem destaque a necessidade de apresentação de justificativas diretas para as demandas a serem apresentadas pelas OM, a conveniência de utilização de uma linguagem de fácil acesso nas solicitações e o estabelecimento do dia 28 de junho de 2019 como data-limite para o envio das propostas de Emendas preenchidas (MARINHA DO BRASIL, 2019b).

Ressalta-se que, nessa fase, todos os ODS são responsáveis por retransmitir, para as OM dentro das respectivas cadeias de comando, suas instruções para captação das Emendas, de maneira a capilarizar o processo, a fim de concentrá-las, priorizá-las e transmiti-las para o ODG dentro do prazo pré-definido.

Dando continuidade à captação das propostas no ano de 2019, os ODS e as demais OM envolvidas no processo encaminharam para o ODG os respectivos formulários de propostas de Emendas por meio de Correspondências Eletrônicas tramitadas utilizando o Sistema de Gerência de Documentos Eletrônicos da Marinha (SIGDEM)¹¹. Após serem submetidos ao preenchimento de dados complementares e priorizados na Divisão de Planejamento da Subchefia de Orçamento e Plano Diretor do EMA, conforme registros existentes nesse setor, 686 formulários foram disponibilizados para o GCM empregando o sítio de compartilhamento de arquivos da MB a fim de serem triados e registrados no Sistema de Elaboração de Emendas às Leis Orçamentárias (LEXOR)¹².

10 É o EMA.

11 Ferramenta de tecnologia da informação, empregada na MB, que possibilita elaborar e acompanhar documentos, eletronicamente, a fim de otimizar a gestão da informação das OM.

12 *Software* empregado pelo Poder Legislativo na formulação de Emendas Parlamentares destinadas aos projetos de leis orçamentárias.

Finalmente, é importante citar que esse esforço de grande envolvimento em busca da destinação de recursos orçamentários para as OM teve seu ápice tempestivo no momento em que o PLOA encontrava-se de posse do Poder Legislativo Federal.

Nesse contexto, convém mencionar que, segundo Giacomoni (2017), esse momento é descrito como a ocasião na qual senadores e deputados federais participam de diversos debates e realizam variadas pesquisas, visando compreender as propostas a eles apresentadas a fim de materializar os seus produtos finais, as Emendas Parlamentares.

3.2 Fase de aplicação

Uma vez submetido a debates e a diversas modificações por meio de Emendas propostas pelos parlamentares, conforme o preconizado no artigo 66 da CRFB/1988, um dos rumos que o PLOA pode tomar é o respectivo sancionamento pelo Chefe do Poder Executivo (BRASIL, 1988).

A sanção é o ato por meio do qual o Presidente da República ratifica o conteúdo do diploma legal votado pelos senadores e pelos deputados federais (SILVA, 2016). Assim, é importante frisar que, considerando a delimitação temporal de interesse deste trabalho, de acordo com Brasil (2020d), a LOA do ano de 2020 foi sancionada em 17 de janeiro de 2020 e publicada no dia 20 de janeiro de 2020.

No ano de 2020, a fase de aplicação dos recursos provenientes de Emendas Parlamentares teve como seu marco inicial a mensagem R-222014Z/JAN/2020 do GCM. Por meio desse documento tomou-se conhecimento, internamente na MB, de quais Emendas à LOA de 2020 foram destinadas às OM da MB e, após analisá-lo, foi identificado que a Força recebeu recursos de 112 Emendas Parlamentares (MARINHA DO BRASIL, 2020a).

Dentro desse contexto, é importante citar que, devido à grave crise sanitária que se alastrava em decorrência do novo Coronavírus, foi expedido pela Secretaria Especial de Relações Institucionais da Presidência da República o Comunicado SRI/SEGOV nº 28/2020, de 17 de abril de 2020.

Esse documento tratou, especialmente, sobre a possibilidade e o prazo para os parlamentares solicitarem o remanejamento de recursos orçamentários decorrentes das Emendas individuais a fim de direcioná-los para o enfrentamento da emergência de saúde pública ocasionada por aquele vírus (BRASIL, 2020h). Em decorrência disso, de acordo com registros existentes na Divisão de Planejamento da Subchefia de Orçamento e Plano Diretor do EMA, seis membros do Poder Legislativo Federal optaram por tal remanejamento, totalizando uma redução de oito Emendas individuais da expectativa inicial apresentada pelo

GCM.

Dando continuidade à fase de aplicação, o EMA divulgou, por meio da mensagem P-061432Z/MAR/2020, a publicação da Portaria Interministerial nº 43, de 4 de fevereiro de 2020 do Ministério da Economia, e da Portaria nº 4.512, de 19 de fevereiro de 2020 da SOF, informando às OM envolvidas na utilização de recursos relacionados às Emendas Parlamentares as principais consequências daqueles atos administrativos. Dentre essas, pode-se destacar que os impedimentos de ordem técnica, citados na primeira portaria, serão corrigidos, somente, após anuência do senador ou do deputado federal autor da Emenda (MARINHA DO BRASIL, 2020b).

Nessa conjuntura, é relevante destacar que, paralelamente ao que foi descrito, as dotações destinadas às despesas orçamentárias relacionadas às Emendas seguiram o respectivo trâmite eletrônico. Conforme Teixeira (2016), tal fluxo se inicia, após a sanção da LOA, por intermédio do Quadro de Detalhamento da Despesa. Nele são consignados de maneira analítica os projetos e atividades constantes na LOA.

Após a publicação da LOA, a SOF transmitiu um arquivo eletrônico com os dados inerentes ao Orçamento da União para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN)¹³. Essa secretaria, por sua vez, fez o registro dessas informações no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)¹⁴, produzindo as Notas de Dotação¹⁵(TEIXEIRA, 2016).

Posteriormente, a Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM) recebeu os dados inerentes aos recursos das Emendas por meio dessas notas, realizou o respectivo registro no SIPLAD e disponibilizou os créditos para o ODG. Em consequência disso, o EMA descentralizou os recursos em questão utilizando esse sistema de acompanhamento.

Por meio da R-262212Z/MAI/2020, o ODG divulgou a conclusão do processo de descentralização e transmitiu as orientações iniciais relacionadas à utilização dos recursos provenientes das Emendas. Dentre elas estão: a recomendação de realizar as liberações de recursos a fim de que eles cheguem nas OM contempladas pelos parlamentares; a necessidade de que os valores sejam aplicados nos objetos aos quais se destinam as Emendas; e a pertinência de monitorar a aplicação dos recursos com o objetivo de prestar esclarecimentos, caso seja necessário (MARINHA DO BRASIL, 2020c).

Dando continuidade à fase de aplicação no ano de 2020, o EMA expediu a

13 Órgão da estrutura organizacional do Ministério da Economia.

14 Segundo Castro e Garcia (2008), é o recurso de tecnologia da informação empregado para escrituração e acompanhamento dos recursos financeiros e orçamentários da União.

15 É um registro eletrônico do SIAFI por meio do qual são recebidos os dados referentes aos créditos consignados na LOA.

mensagem R-301922Z/JUN/2020. Seu conteúdo informou que os recursos inerentes às Emendas Parlamentares não empregados até 26 de junho de 2020 foram registrados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)¹⁶ como sem execução tendo em vista impedimento de ordem técnica. Assim, os valores não utilizados pelas OM foram recolhidos pela DGOM e tiveram os impedimentos registrados nesse sistema (MARINHA DO BRASIL, 2020d).

Adicionalmente, foi estabelecida uma sistemática destinada a disponibilizar, novamente, os créditos para as OM. Tal procedimento consistiu em as OM solicitarem, por mensagem para a DGOM, a mudança da situação de impedimento, após concluírem os processos de obtenção dos materiais ou serviços, a fim de que os créditos em questão fossem disponibilizados novamente para elas (MARINHA DO BRASIL, 2020d).

Ainda durante a fase de aplicação, uma vez disponibilizados os recursos orçamentários provenientes das Emendas, o GCM recebeu dos gabinetes dos parlamentares solicitações de informações a respeito da aplicação dos recursos inerentes às Emendas Parlamentares. Esse, por seu turno, encaminhou tais demandas para o EMA.

Em decorrência disso, o ODG enviou tais solicitações de informações para os respectivos ODS que, conseqüentemente, desdobraram as demandas dentro das respectivas cadeias de comando até chegarem nas OM receptoras de recursos decorrentes Emendas. Cabe destacar que, uma vez coletadas as informações requisitadas, era feito o caminho inverso, por meio de mensagens, até os subsídios chegarem ao GCM.

Outro fato relevante ocorrido durante a fase de aplicação foi o pleito contido na mensagem R-262124Z/OUT/2020. Por meio dela o GCM solicitou que o EMA providenciasse, junto às OM receptoras de créditos orçamentários decorrentes de Emendas, o preenchimento de cartas de prestação de contas da utilização dos recursos com o objetivo de que o CM fizesse o envio das aludidas correspondências para os parlamentares (MARINHA DO BRASIL, 2020e). Em consequência disso, o ODG solicitou subsídios aos ODS e esses, por sua vez, retransmitiram os pedidos para as suas OM subordinadas e, uma vez coletados, os subsídios foram encaminhados pelo EMA para o GCM.

Por fim, convém frisar que a aplicação dos recursos inerentes às Emendas no ano de 2020 ocorreu sob o acompanhamento do Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha, conforme o preconizado na subalínea II, da alínea b), do inciso 2.3.2 da SGM-401 (1ª revisão) – Normas para a Gestão do Plano Diretor (BRASIL, 2014).

16 Plataforma do Governo Federal voltada para o aprimoramento de rotinas relacionadas às atividades orçamentárias e à disponibilização de informações para os gestores públicos e a sociedade.

3.3 Considerações relacionadas à presente seção primária

Por ocasião da captação de Emendas Parlamentares realizada no ano de 2019 para execução no ano seguinte, percebeu-se que ocorreu um fluxo de grande número de formulários de propostas de Emendas Parlamentares.

Tais formulários, uma vez entregues para o ODG, foram objeto de intervenções realizadas na Divisão de Planejamento da Subchefia de Orçamento e Plano Diretor com o objetivo de prepará-los a fim de serem disponibilizados para o GCM. Tais aspectos revelam que a captação de Emendas está sujeita a aperfeiçoamentos que poderão trazer resultados significativos ao processo, de maneira a reduzir a carga administrativa identificada por ocasião da presente pesquisa científica.

Complementarmente, foram observados mais dois aspectos. O primeiro foi a não utilização de um instrumento que possibilitasse mensurar e acompanhar os processos relacionados ao planejamento e à utilização de recursos orçamentários decorrentes de Emendas Parlamentares com vistas a fazer intervenções no sentido de aperfeiçoá-los. O segundo foi o fato da ferramenta de monitoramento físico-financeiro de Emendas Parlamentares do SIPLAD ter sido pouco explorada durante a fase de aplicação em 2020, haja vista a necessidade do GCM solicitar, por meio de mensagens, informações a respeito do cumprimento do objeto das Emendas e pedir subsídios para a demanda relacionada à elaboração de cartas destinadas aos parlamentares.

Nesse contexto, é importante reiterar que os membros do Poder Legislativo Federal são representantes eleitos democraticamente e detentores da faculdade de propor Emendas ao orçamento com o objetivo de atender demandas da sociedade.

Dessa forma, esses parlamentares necessitam manter seus eleitores informados sobre o andamento da concretização dos respectivos pleitos. Assim, é reforçada a importância de se manterem tais informações a respeito da execução das Emendas disponíveis para consulta interna e o mais atualizadas possível.

Finalmente, após a apresentação dos fatos mais relevantes inerentes à captação, no ano de 2019, e à aplicação, no ano seguinte, dos recursos provenientes de Emendas Parlamentares destinadas à MB, será possível apresentar, na seção primária seguinte, propostas de ações a serem implementadas com vistas a causarem impactos positivos nas fases citadas anteriormente, configurando, assim, novas formas de otimização da aplicação de recursos públicos.

4 NOVAS FORMAS DE OTIMIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS

Após identificar o acervo legislativo e normativo inerente ao Orçamento Público e às Emendas Parlamentares e descrever as fases de captação e de aplicação de recursos provenientes de Emendas Parlamentares destinadas à Força, nesta seção primária serão apresentadas propostas de ações que se tratam de novas formas de otimização da aplicação de recursos públicos.

4.1 Normatização interna da MB

Com relação à SGM-401 (1ª revisão) - Normas para a Gestão do Plano Diretor, é perceptível que seu conteúdo é abrangente e alcança diversos tópicos relacionados às Finanças Públicas.

Dentre eles ressaltam-se: os aspectos conceituais relacionados às três leis elaboradas pelo Poder Executivo Federal que tratam de matéria orçamentária; a apresentação do Plano Diretor, da respectiva organização e de seus ciclos; e a estruturação das Ações Internas¹⁷ (BRASIL, 2014).

No capítulo 4 dessa publicação, ao abordar o assunto Plano Interno, que se trata de uma codificação que possibilita minuciar as dotações de maneira a facilitar o monitoramento da utilização de recursos orçamentários, é feita alusão às Emendas Parlamentares e esse assunto é abordado de maneira a apresentar quais seus tipos (BRASIL, 2014).

Cabe frisar que não são apresentados nessa publicação o conceito, o fim a que se destinam as Emendas, as particularidades inerentes à captação e à aplicação de recursos relacionados a elas e as responsabilidades das OM envolvidas nessas duas fases.

Em relação ao Guia de Emendas Parlamentares, o respectivo conteúdo aborda de maneira ampla a LOA, a CMO, o conceito e os tipos de Emendas e o processo de apresentação de propostas na MB (BRASIL, 2019d).

Por outro lado, conforme mencionado anteriormente, esse guia não é um ato administrativo normativo e, em vista disso, não se trata de uma publicação. Dessa forma, percebe-se a existência de uma lacuna em relação à normatização interna na MB acerca do tema Emendas Parlamentares.

Nesse contexto, é importante reiterar que as Emendas Parlamentares são

¹⁷ De acordo com Brasil (2014), é uma codificação utilizada pela MB por meio da qual é possível pormenorizar metas.

alternativas de obtenção de recursos orçamentários para as OM a fim de suprirem necessidades que, por vezes, não são atendidas por ocasião da confecção do orçamento da MB. Por outra via, elas são ferramentas à disposição dos senadores e dos deputados federais que possibilitam o atendimento de necessidades de parcelas da sociedade por eles representadas.

É imperativo, então, que as OM de alguma forma envolvidas na captação e no emprego de recursos provenientes de Emendas Parlamentares obtenham conhecimento a respeito: da conceituação de Emenda; dos seus tipos; das plataformas e sistemas de apoio utilizados para consulta; da necessidade de manter o parlamentar informado sobre a aplicação dos recursos; e dos diversos prazos relacionados às fases de captação e de aplicação.

Somado a isso, é importante destacar que, segundo Vieira e Barreto (2019), empreender ações de Gestão de Riscos, de Integridade e de Governança contribui, positivamente, para uma instituição em razão de: orientarem as metas para o fim a que ela se destina; aperfeiçoarem a tomada de decisão; possibilitarem o alinhamento institucional com marcos normativos e legislações externas; nortearem os julgamentos (escolhas) e as ferramentas de acompanhamento para a consecução dos objetivos; e fortalecerem a confiabilidade frente ao público externo.

Nesse contexto, é essencial esclarecer alguns conceitos. O primeiro é o de Gestão de Riscos que, segundo Vieira e Barreto (2019), compreende as rotinas utilizadas pelas organizações com o objetivo de reconhecer, ponderar e acompanhar os riscos que possam interferir, de maneira indesejada, no atingimento de propósitos. O segundo é o de Integridade que se traduz por meio de um arranjo estrutural que articula atividades, visando assegurar a consonância dos agentes às exigências estabelecidas em leis e em normas (VIEIRA e BARRETO, 2019). O terceiro é de Governança que abrange todos os processos de controle e de gestão (VIEIRA e BARRETO, 2019).

Cabe frisar que, conforme Vieira e Barreto (2019), a Governança é posta em prática fazendo uso de legislações, regulamentos e normatizações a fim de padronizar os processos decisórios em prol do atingimento dos propósitos.

Assim, é atribuição dos órgãos públicos definir a organização das tarefas dentro das respectivas estruturas e normatizar os procedimentos, uma vez que isso possibilita definir aquilo que compete a cada envolvido, estabelecer objetivos e consolidar a imagem institucional frente ao meio externo.

Portanto, normatizar o assunto Emendas Parlamentares de maneira mais detalhada possibilitará tornar os processos relacionados ao assunto mais estáveis por meio do

estabelecimento de critérios, da definição de padrões e da distribuição de responsabilidades com vistas a otimizar os processos de captação e de execução dos recursos orçamentários a elas inerentes.

Dessa forma, conclui-se que é possível atestar a existência de uma lacuna normativa dentro da MB a respeito do assunto Emendas Parlamentares, haja vista o reduzido conteúdo a respeito dele existente na SGM-401 e o fato do Guia de Emendas Parlamentares não ser uma norma interna da Força. Assim, com o objetivo de preencher tal hiato, faz-se necessário regulamentar o assunto de maneira mais pormenorizada, sobretudo por meio da criação de uma publicação específica.

Por fim, vale ressaltar o fato de tal normatização estar, diretamente, relacionada com aspectos inerentes à Governança que possibilitarão potencializar a captação e a utilização de recursos relacionados às Emendas Parlamentares, caracterizando assim a proposta de regulamentação ora apresentada como uma nova forma de otimização da aplicação de recursos públicos.

4.2 Aproveitamento da capilaridade das OM isoladas

A MB é uma Força Armada que desempenha diversas atividades inerentes ao seu emprego constitucional. Somadas a essas existem atribuições denominadas subsidiárias estabelecidas na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que versa a respeito do arranjo organizacional, do preparo e da aplicação da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (BRASIL, 1999). Assim, com o objetivo de executar seus papéis, a MB dispõe de OM situadas em diversas localidades brasileiras.

Essas unidades militares, por vezes, estão presentes em pequenas cidades no interior dos estados ou em centros políticos administrativos dos quais os Comandos Distritais estão muito distantes, a exemplo da Capitania Fluvial de Mato Grosso e do Comando do 6º Distrito Naval. Nesse caso específico, essa OM está localizada em Cuiabá, capital do estado de Mato Grosso, e está distante 1.017 km do respectivo Comando Imediatamente Superior que está situado na cidade de Ladário no Mato Grosso do Sul. Outro caso de relevância é o exemplo da Capitania Fluvial de Porto Velho, localizada na capital de Rondônia, que dista 888 km do seu Comando Distrital, situado na cidade de Manaus no estado do Amazonas.

Dessa forma, é importante destacar que, em casos como os apresentados, os titulares de OM desempenham papéis preconizados na Ordenança Geral para o Serviço da Armada.

Dentre as atribuições previstas naquela Ordenança Geral, merece especial atenção

a denominada Comandante mais antigo presente (COMAP), preconizada no artigo 5-3-1 e cujas responsabilidades estão registradas no artigo subsequente (BRASIL, 2009).

Conforme essa Ordenança Geral, trata-se do oficial de maior ascendência (mais antigo) que esteja exercendo o cargo de titular de OM em alguma localidade. Em vista disso, esse militar terá, dentre outras responsabilidades, as de cunho administrativo voltadas para representar a Força (BRASIL, 2009). Como consequência disso, esses militares atuam, por vezes, como representantes da MB nas capitais dos estados onde suas unidades militares estão presentes.

Nesse contexto, é relevante frisar que tal atribuição impõe, por questões funcionais, que esses militares tenham acesso aos membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário dos estados e aos senadores e deputados federais representantes das respectivas Unidades da Federação no Congresso Nacional.

Adicionalmente, cabe reiterar que os parlamentares têm o poder de influenciar o processo decisório a respeito do PLOA, propondo Emendas a esse projeto de lei com o objetivo de satisfazer as demandas dos respectivos eleitores. Assim, para que as ações de atendimento dessas necessidades sejam implementadas, esses membros do Poder Legislativo Federal necessitam que alguma Unidade Gestora Responsável¹⁸ do Poder Executivo ponha em prática o cumprimento do objeto destinado a atender as aspirações da sociedade.

Em vista disso, as OM isoladas ganham espaço como uma alternativa de se destinar tais recursos orçamentários provenientes das Emendas Parlamentares de maneira a cumprir o duplo papel de atender necessidades sociais e de suprir alguma carência das OM decorrente das lacunas orçamentárias não preenchidas. Assim, para alcançar esse objetivo, se faz necessário que os titulares dessas unidades militares sejam conhecedores do assunto Emendas Parlamentares dentro do enfoque desejado pela Força.

Cabe destacar que tal difusão de conhecimento possibilitará a otimização da captação desses recursos orçamentários e tornará eficiente e eficaz a respectiva aplicação. Somado a isso, fortalecerá a ideia de prestação de contas por meio da apresentação do objeto materializado aos parlamentares, consolidando, assim, a imagem de que a MB é, de fato, uma instituição capaz de gerir, satisfatoriamente, recursos provenientes de Emendas Parlamentares.

Em vista disso e somado ao fato de, atualmente, existir reduzido conteúdo normatizado internamente na MB a respeito do assunto Emendas Parlamentares, ganha relevância a necessidade de transmitir conhecimentos relacionados ao tema aos oficiais

¹⁸ Conforme Castro e Garcia (2008), trata-se de uma Unidade Administrativa incumbida de empregar recursos orçamentários consignados na LOA.

designados para o exercício de cargos de direção em OM possuidoras das características citadas anteriormente.

Assim, foi realizada uma pesquisa documental com vistas a verificar em qual circunstância seria possível apresentar tais temas para aqueles oficiais. Em decorrência disso, foi identificado o Curso Especial de Administração para Diretores e Vice-Diretores (C-Esp-ADIR), ministrado no Centro de Instrução e Adestramento Almirante Newton Braga.

Conforme Brasil (2019e), o curso em questão tem o objetivo de transmitir conhecimentos de disciplinas com vistas ao desempenho dos cargos de direção e vice-direção de OM e, somado a isso, tem na respectiva grade curricular a disciplina Administração Financeiro-Orçamentária.

Desse jeito, nota-se que o assunto Emendas Parlamentares possui total relação com a disciplina anteriormente citada e, conseqüentemente, percebe-se a exequibilidade da inclusão dele na estrutura de matérias do curso em questão, fazendo com que ele seja a ferramenta adequada para levar conhecimentos sobre o tema aos futuros titulares de OM isoladas.

Assim, haja vista os benefícios vindouros para a otimização da obtenção e da aplicação dos recursos orçamentários provenientes de Emendas em decorrência do aproveitamento da capilaridade das OM da MB situadas em localidades de mais fácil acesso aos senadores e deputados federais, é pertinente que seja feita a inserção de conteúdos sobre o assunto Emendas Parlamentares no currículo do C-Esp-ADIR.

4.3 Emprego do SIPLAD

A etapa de captação de Emendas, iniciada em 29 de maio de 2019, compreendeu diversas ações das OM da MB, fazendo uso da capilaridade geográfica da Força em busca de recursos orçamentários com a finalidade dual de atender necessidades não supridas pelo orçamento da Força e de satisfazer anseios de eleitores representados pelos senadores e deputados federais. Para a execução desse processo foi utilizada a estrutura tradicional de comunicações, ora existente na MB, baseada no emprego do SIGDEM.

Dessa forma, ao encerrar essa etapa, foi constatada a disponibilização pelo EMA de 686 formulários de propostas de Emendas Parlamentares para o GCM. Também, cabe destacar que, antes disso foi necessária a edição de todas aquelas propostas pela Divisão de Planejamento da Subchefia de Orçamento e Plano Diretor do EMA.

No tocante à fase de aplicação, ocorrida em 2020, foi observada uma relevante quantidade de solicitações de informações inerentes à utilização dos recursos orçamentários

de Emendas Parlamentares por parte de senadores e de deputados federais que destinaram recursos orçamentários às OM da MB.

Com relação a esses aspectos, é relevante destacar que, como citado anteriormente, o conceito de Governança está relacionado ao exercício do controle e do monitoramento nas organizações.

Em vista disso, é importante discorrer que, segundo Vieira e Barreto (2019), utilizar um arranjo de Governança apropriado na Administração Pública conjuga iniciativas que buscam alcançar a otimização dos resultados e o atendimento dos princípios legais que proporcionam: ter o exato conhecimento a respeito daquilo que está sendo entregue para a sociedade com o objetivo de se manter orientado nessa direção; estabelecer rotinas, atribuições e relações de autoridade e de responsabilidade; dispor e fazer uso de informações confiáveis e de ferramentas adequadas para o processo decisório; e acompanhar os recursos financeiros de maneira eficiente.

Somado a isso, segundo o artigo 14.3 da SGM-107 (7ª Revisão) – Normas Gerais de Administração, grande volume de conhecimento está disponível nas pessoas, nos processos, nas ferramentas de tecnologia da informação e nos manuais (BRASIL, 2019f). Sendo assim, o ponto focal a respeito desse fato está relacionado a como administrar toda essa informação de maneira que ela seja frutífera para uma organização. Dessa forma, se faz necessário implementar ações com o propósito de localizar, reconhecer, obter, agrupar, empregar e disseminar conhecimento (BRASIL, 2019f).

Com esse propósito, e em função do desenvolvimento da Tecnologia da Informação, a Gestão do Conhecimento vem sendo posta em prática das mais variadas maneiras com o objetivo de alcançar melhores resultados por intermédio da redução da ocorrência de incorreções e de possibilitar maior versatilidade e velocidade aos processos (BRASIL, 2019f).

Observa-se, assim, que o SIPLAD é a plataforma ideal para o fortalecimento da Governança e da Gestão do Conhecimento inerentes às etapas de captação e de aplicação de recursos provenientes de Emendas Parlamentares.

Tal fato será possível de duas formas. A primeira consiste no desenvolvimento, no sistema em questão, de funções voltadas para a fase de captação das Emendas. Tal funcionalidade possibilitará o trâmite de todas as propostas de Emendas, internamente no SIPLAD, desde a OM proponente, passando por todos os níveis hierárquicos da Força, até a chegada da informação no GCM.

Essa ferramenta possibilitará: acabar com o trâmite de formulários por meio do

SIGDEM; melhorar a qualidade das informações prestadas; acelerar e facilitar a gestão do processo de captação; e obter informações a respeito desse processo com o objetivo de aperfeiçoá-lo.

A segunda maneira está relacionada ao fomento do uso e o aperfeiçoamento de uma função já existente no SIPLAD. O sistema em questão dispõe de uma opção de monitoramento físico-financeiro de Emendas Parlamentares. Trata-se de uma ferramenta de grande valia por possibilitar o acompanhamento desses recursos.

Por meio dela, é possível supervisionar a utilização dos recursos decorrentes de Emendas Parlamentares de maneira quantitativa e qualitativa. Em relação ao acompanhamento quantitativo, esse ocorre sob forma da consulta às informações inerentes aos valores empregados pelas OM que são atualizados, automaticamente, pelo SIPLAD utilizando dados extraídos do SIAFI.

No que lhe diz respeito, o monitoramento qualitativo se dá sob forma de consulta às informações que são inseridas, manualmente, no SIPLAD a fim de complementar a análise dos dados financeiros quantitativos.

Assim, por meio do aperfeiçoamento dos campos a que se destinam as informações qualitativas da ferramenta de monitoramento; por intermédio do estabelecimento de uma padronização dos subsídios a serem inseridos nela; mediante a definição de uma periodicidade para o lançamento de informações a respeito da execução do objeto que se pretende adquirir; e com o estímulo ao uso dessa funcionalidade, será possível complementar as informações quantitativas com dados qualitativos relevantes e otimizar o acompanhamento da utilização dos recursos provenientes de Emendas.

Tal aprimoramento será constatado, uma vez que tornar-se-á possível identificar possíveis dificuldades das OM para emprego dos recursos em questão. Adicionalmente a isso, tal incremento possibilitará dispor de informações com mais celeridade e não será necessário qualquer fluxo de mensagens, visando obter esclarecimentos a respeito da execução dos créditos orçamentários decorrentes de Emendas Parlamentares.

Somado a tais fatores, que representam elementos fortalecedores da Governança no que se refere o processo de aplicação dos recursos provenientes de Emendas, será possível, também, obter outro ganho. Trata-se de possibilitar o armazenamento de informações a respeito da captação e da aplicação de recursos decorrentes de Emendas, em um único sistema de apoio, de modo a contribuir com a Gestão do Conhecimento relacionada a esses processos a fim de buscar o respectivo aperfeiçoamento e de servir como fonte científica destinada às futuras pesquisas relacionadas ao assunto.

Desse modo, ao avaliar os fatores apresentados inerentes ao incremento do emprego do SIPLAD nas fases de captação e de aplicação de recursos decorrentes de Emendas, são perceptíveis os ganhos relacionados aos aspectos voltados para o fortalecimento da Governança e da Gestão do Conhecimento. Esses fatores trarão como consequência a otimização da captação e da aplicação dos recursos públicos inerentes às Emendas.

4.4 Estabelecimento de indicadores

Conforme Bahia (2021), os indicadores se tratam de ferramentas que visam reconhecer e mensurar os impactos de alguma intervenção ou inação. Em vista disso, seu emprego é essencial para interpretar um fato a fim de instrumentalizar os respectivos monitoramentos e análises.

Eles possibilitam obter a consciência situacional do que se busca alterar, definir objetivos e determinar o que é prioritário. Assim, proporcionam elementos factíveis para que se possa monitorar e avaliar atividades e, conforme o caso, empreender ações com vistas a dar novos rumos para aquilo que se encontra em curso, possibilitando maiores oportunidades de escolhas assertivas e a eficácia no emprego dos meios disponíveis (BAHIA, 2021).

Nesse contexto, o uso de indicadores tem por finalidade: medir e gerenciar os resultados; corroborar com o aperfeiçoamento dos métodos; e fundamentar a avaliação dos desempenhos e das decisões (BAHIA, 2021).

Desse modo, ao estudar a captação e a aplicação de recursos provenientes de Emendas Parlamentares destinadas à MB no ano de 2020, é importante pontuar que, por ocasião da pesquisa, observou-se que não foi feito uso de uma ferramenta voltada para a mensuração dos resultados desses processos. Em vista disso, torna-se limitado o acompanhamento e a avaliação deles, dificultando a adoção de atitudes voltadas para a definição de uma melhor direção a ser tomada com vistas a melhorar a utilização dos recursos humanos, materiais e informacionais envolvidos.

Ressalte-se, então, que os processos em evidência são relacionados com a busca e a utilização de recursos orçamentários resultantes da intervenção da MB junto aos senadores e deputados federais no sentido de que esses integrantes do Poder Legislativo Federal influenciem a votação do PLOA por meio de Emendas a fim de atender duas finalidades. A primeira delas é suprir necessidades das OM não atendidas pela parcela do Orçamento Público destinado à Força e a outra finalidade é proporcionar a entrega de bens e serviços públicos à sociedade.

Assim, é possível identificar a relevância do monitoramento e da avaliação dos

processos em questão por meio de indicadores, uma vez que os aperfeiçoamentos decorrentes das respectivas análises colaborarão para potencializar a obtenção e o emprego de recursos orçamentários decorrentes de Emendas em prol da MB, aspecto que caracteriza a proposta de utilização dessas ferramentas de acompanhamento como uma nova forma de otimizar a aplicação de recursos públicos.

4.5 Aumento do conhecimento científico na MB

Além das quatro propostas de aperfeiçoamento das etapas de captação e de aplicação de recursos de Emendas apresentadas nesta seção primária, é pertinente destacar mais uma nova forma de otimização da aplicação de recursos públicos relacionados às Emendas Parlamentares.

Essa quinta maneira de aprimoramento será materializada por meio do aumento do conhecimento científico disponível sobre o assunto Emendas Parlamentares. Isso se dará em função de que esta pesquisa contribuirá para o incremento de informações a respeito desse tópico dentro da rede de Gestão do Conhecimento da MB.

Em vista disso, o presente trabalho acadêmico proporcionará conhecimentos relevantes para operadores do tema Emendas Parlamentares que, por ventura, estejam em busca de soluções para problemas relacionados a ele e para aqueles que objetivem otimizar algum processo relacionado à obtenção ou à utilização dos recursos públicos em questão.

Proporcionará, também, conhecimento científico para pesquisadores que se interessarem pelo assunto e, em decorrência desse fato, poderão apresentar novas propostas de aprimoramento da obtenção e do emprego de recursos públicos oriundos de Emendas.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa foi voltada para a área do saber relacionada à Administração Financeira e Orçamentária Pública, mais precisamente, para questões relacionadas às Emendas Parlamentares à LOA de 2020, destinadas à MB. Nesse contexto, é importante destacar que o objetivo principal do trabalho foi apresentar novas formas de otimização da aplicação dos recursos públicos provenientes de Emendas Parlamentares.

Para tal, foi apresentada a conexão do orçamento com os instrumentos condicionantes relacionados à Defesa até a respectiva relação lógica com o PEM 2040. Esse plano formulado pela MB, por sua vez, é desdobrado até o nível das AEN. Dentre essas, é necessário citar as denominadas “Obter recursos orçamentários e/ou extraorçamentários

visando à consecução dos programas da Marinha” e “Otimizar os recursos humanos, materiais e financeiros, por meio da melhoria da gestão da MB” por guardarem estreita relação com o objetivo da pesquisa e, em vista disso, elevarem a importância deste trabalho científico.

Em um momento posterior, foram identificadas e descritas as principais definições inerentes ao Orçamento Público e às Emendas Parlamentares e abordados os instrumentos legais e normativos a respeito desses assuntos. Cabe destacar que, nessa oportunidade, foi possível perceber a carência de uma norma publicada pela Força a respeito do tema Emendas Parlamentares com vistas a regular as fases de captação e de aplicação de recursos delas provenientes.

Ainda, a respeito da normatização, é relevante citar, também, que não foi possível utilizar a nova revisão da SGM-401 neste trabalho científico por falta de tempo hábil para tal.

Dando continuidade, a fase de captação, ocorrida em 2019, foi detalhada de maneira a evidenciar toda a movimentação de informações desde a formulação de propostas de Emendas pelas OM até a entrega delas ao GCM.

Com relação à execução dos recursos no ano de 2020, após a publicação da LOA, tomou-se conhecimento das Emendas Parlamentares destinadas à MB. Nesse contexto, merece destaque que, tendo em vista a pandemia do novo Coronavírus, os recursos de algumas das Emendas, até então concedidas à Força, foram redirecionados para a área da saúde a fim de fazerem frente a essa situação emergencial.

Depois da descentralização dos recursos inerentes às Emendas, foi iniciada a utilização dos mesmos pelas OM. Nesse contexto, convém citar que a necessidade de prestar informações a respeito do emprego desses recursos foi um fato merecedor de destaque, haja vista a preocupação do CM com a apresentação dos resultados da utilização deles e as solicitações de esclarecimentos a respeito da aplicação dos recursos feitas pelos gabinetes dos membros do Poder Legislativo Federal.

Após descritas as fases de captação e de aplicação dos recursos provenientes das Emendas destinadas à Força no ano de 2020, foram identificadas novas formas de otimização da aplicação desses recursos. A primeira delas é a normatização do assunto Emendas Parlamentares internamente na MB. Essa proposta está fundamentada no fato de existir reduzido conteúdo a respeito do assunto em normas da Força e nos preceitos relacionados à Governança que pregam a necessidade dos órgãos públicos definirem a organização das tarefas dentro das respectivas estruturas e normatizar os seus procedimentos. Cabe destacar que tal iniciativa visa definir responsabilidades, objetivos e padrões com vistas a otimizar os processos de captação e de aplicação de recursos inerentes às Emendas.

A segunda proposta se trata da inclusão do tema Emendas Parlamentares no currículo do C-Esp-ADIR. Essa sugestão tem como respaldo a existência de reduzido conhecimento normatizado a respeito do assunto em questão e a necessidade de transmitir informações a respeito dele para oficiais que exercerão cargos de direção em OM isoladas e com maior possibilidade de acesso aos membros do Poder Legislativo Federal. Com isso, será possível otimizar a aplicação dos recursos orçamentários provenientes de Emendas Parlamentares e, também, a obtenção deles.

A terceira forma de otimização da aplicação de recursos públicos inerentes às Emendas Parlamentares que foi apresentada está relacionada ao emprego do SIPLAD. Essa sugestão está respaldada em aspectos vinculados à Gestão do Conhecimento e à Governança que visam o uso de ferramentas adequadas para: o processo decisório, a disponibilização de informações fidedignas e o monitoramento dos recursos públicos de maneira assertiva.

Em vista disso, a proposta apresentada busca o desenvolvimento, no SIPLAD, de um módulo destinado à captação de propostas de Emendas a fim de aperfeiçoar fase de obtenção de recursos. Além disso, busca, também, melhorias e o fomento do emprego de uma ferramenta existente no sistema de apoio em questão com o objetivo de otimizar a aplicação dos recursos públicos decorrentes de Emendas.

A quarta alternativa de otimização descrita no trabalho está voltada para a mensuração, o acompanhamento e o gerenciamento de processos relacionados às Emendas Parlamentares, empregando indicadores com vistas a empreender melhorias de forma a otimizar a utilização e a busca de recursos inerentes às Emendas.

Por derradeiro, a quinta forma de otimização é decorrente da contribuição deste trabalho para o incremento da base científica da MB a respeito do assunto Emendas Parlamentares com vistas a potencializar no futuro a captação e a aplicação dos recursos orçamentários a elas relacionados.

Finalmente, tendo em vista as cinco novas formas de otimização da aplicação de recursos públicos descritas, conclui-se que o presente trabalho científico atingiu seu propósito de encontrar resposta para o problema de pesquisa apresentado na introdução.

REFERÊNCIAS

- BAHIA, Leandro Oliveira. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**. Brasília, DF: ENAP, 2021. E-book. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6154/1/GR%20Construindo%20e%20Analisando%20Indicadores%20-%20Final.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021
- BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2006-CN, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatuizada-pl.html>. Acesso em: 21 mai. 2021.
- BRASIL. [Constituição de (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 mai. 2021.
- BRASIL. Diretoria de Ensino da Marinha. **Currículo: Curso de Administração para Diretores e Vice-Diretores**. Rio de Janeiro, RJ, 2019e. Disponível em: http://www.cianb.mb/CURRICULOS/EXPEDITOS-ESPECIAIS/CURRICULO_APROVADO_C-ESP-ADIR2019.pdf. Acesso em: 12 jun. 2021.
- BRASIL. Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha. **Ordenança Geral para o Serviço da Armada**. Rio de Janeiro, RJ, 2009. Disponível em: <com1dn.mb/sites/default/files/vade-mecum-naval/OGSA.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2021
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 17 mai. 2021.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 17 mai. 2021.
- BRASIL. Estado-Maior da Armada. **PEM 2040: Plano Estratégico da Marinha**. Brasília, DF, 2020c. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub_pem_2040/arquivo.pdf. Acesso em: 15 mai 2021.
- BRASIL. Gabinete do Comandante da Marinha. **Guia de Emendas Parlamentares**. Brasília, DF, 2019d.
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 14 mai. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019**. Dispõe sobre as diretrizes para a

elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília, DF, 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm. Acesso em: 19 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília, DF, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm. Acesso em: 19 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Brasília, DF, 2020d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113978.htm. Acesso em: 19 mai. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em 14 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2020a. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em 14 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria Interministerial nº 43, de 4 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, bem como sobre procedimentos e prazos para a superação de impedimentos de ordem técnica, em atendimento ao disposto no art. 166, §§ 9o a 19, e 166-A, da Constituição. Brasília, DF, 2020e. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-43-de-4-de-fevereiro-de-2020-241408733>. Acesso em: 22 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria Interministerial nº 88, de 9 de março de 2020**. Dispõe sobre a execução das programações incluídas ou acrescidas por Emendas de Bancada Estadual de Execução Obrigatória. Brasília, DF, 2020f. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-88-de-9-de-marco-de-2020-247021622>. Acesso em: 22 mai. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Comunicado SRI/SEGOV nº 28/2020, de 17 de abril de 2020**. Informa período especial de janela de crédito para a realização de pedidos de alterações orçamentárias em emendas individuais - RP6 em decorrência do coronavírus. Brasília, DF, 2020h. Disponível em: https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/comunicados-da-secretaria-especial-de-relacoes-institucionais/comunicados/2020/comunicado-no-28_2020-setoriais-informa-periodo-especial-de-janela-de-credito-coronavirus. Acesso em: 22 mai. 2021.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria nº 4.512, de 19 de fevereiro de 2020**. Divulga os prazos para as atividades do processo orçamentário federal no exercício de 2020, e

dá outras providências. Brasília, DF, 2020g. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-no-4.512-de-19-de-fevereiro-de-2020-244300671>. Acesso em: 22 mai. 2021.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. **SGM-107**: Normas Gerais de Administração. 7. rev. Brasília, DF, 2019f. Disponível em: www.sgm.mb/PUB/Normas/SGM-107-REV7.pdf. Acesso em: 09 jun. 2021

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. **SGM-401**: Normas para a gestão do Plano Diretor. 1. rev. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.sgm.mb/PUB/Normas/SGM-401_Rev-1.pdf. Acesso em: 16 mai. 2021.

CASTRO, Domingos Poubel de; GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade pública no Governo Federal**: guia para reformulação do ensino e implantação da lógica do SIAFI nos governos municipais e estaduais com utilização do excel. 2. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2008.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; SOUZA, Thiago Silva e. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Brasília, DF: ENAP, 2019. E-book. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4280/1/4_Livro_Ciclo%20orc%CC%A7amenta%CC%81rio%20brasileiro.pdf. Acesso em: 30 mai 2021.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2017.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 14. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2014.

MARINHA DO BRASIL. **P-061432Z/MAR/2020**. Mensagem do Estado-Maior da Armada para: todos os Órgãos de Direção Setoriais, Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S/A, o Centro de Controle interno da Marinha, o Centro de Comunicação Social da Marinha, a Secretaria Interministerial de Recursos para o Mar, o Centro de Inteligência da Marinha. Brasília, DF, 2020b.

MARINHA DO BRASIL. **R-291812Z/MAI/2019**. Mensagem do Comandante da Marinha para: o Estado-Maior da Armada, todos os Órgãos de Direção Setoriais, a Secretaria Interministerial de Recursos para o Mar, o Centro de Controle interno da Marinha, o Centro de Inteligência da Marinha e o Centro de Comunicação Social da Marinha. Brasília, DF, 2019a.

MARINHA DO BRASIL. **R-041832Z/JUN/2019**. Mensagem do Estado-Maior da Armada para: todos os Órgãos de Direção Setoriais, o Centro de Controle interno da Marinha, o Centro de Comunicação Social da Marinha, a Secretaria Interministerial de Recursos para o Mar, o Centro de Inteligência da Marinha e a Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S/A. Brasília, DF, 2019b.

MARINHA DO BRASIL. **R-222014Z/JAN/2020**. Mensagem do Gabinete do Comandante da Marinha para o Estado-Maior da Armada. Brasília, DF, 2020a.

MARINHA DO BRASIL. **R-262212Z/MAI/2020**. Mensagem do Estado-Maior da Armada para: o Comando de Operações Navais, a Diretoria-Geral do Pessoal da Marinha, a Diretoria-Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha, a Diretoria-Geral de

Navegação, o Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais, a Secretaria Interministerial de Recursos para o Mar e o Centro de Inteligência da Marinha. Brasília, DF, 2020c.

MARINHA DO BRASIL. **R-301922Z/JUN/2020**. Mensagem do Estado-Maior da Armada para todos os Órgãos de Direção Setoriais e a Secretaria Interministerial de Recursos para o Mar. Brasília, DF, 2020d.

MARINHA DO BRASIL. **R-262124Z/OUT/2020**. Mensagem do Gabinete do Comandante da Marinha para o Estado-Maior da Armada. Brasília, DF, 2020e.

MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das finanças públicas**. São Paulo, SP: Atlas, 1974 *apud* GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2017.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **AFO - Administração financeira e orçamentária**. 3.ed. Brasília, DF: Ed. Vestcon, 2006.

SENADO FEDERAL. **Glossário legislativo**: Emendas ao orçamento. Brasília, DF, [2020?]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>. Acesso em: 14 mai. 2021.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 32. ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2016. E-book. Disponível em: <https://docero.com.br/doc/nn58s51>. Acesso em: 16 mai. 2021.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2010.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. **Gestão orçamentária e financeira**. Brasília, DF: ENAP, 2016. E-book. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2445/1/Apostila%20-%20GOF%20-%202016%20-%20Final.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2021.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília, DF: ENAP, 2019. E-book. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf. Acesso em: 21 mai. 2021.