

CMG (IM) WALDIR FRANCISCO DAS NEVES SILVEIRA JUNIOR

**O MODELO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO EMPREGADO NA
CONSTRUÇÃO DOS NAVIOS DA CLASSE TAMANDARÉ: DESAFIOS E
OPORTUNIDADES (2016-2019)**

Trabalho de Conclusão de Curso – artigo científico apresentado à Divisão de Estudos da Escola Superior de Guerra - Campus Brasília como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos em Defesa.

Orientador: Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva

Brasília
2019

O modelo orçamentário-financeiro empregado na construção dos navios da Classe Tamandaré: desafios e oportunidades (2016-2019)

Waldir Francisco das Neves Silveira Junior¹

RESUMO

O objetivo deste artigo é identificar as principais características do novo modelo orçamentário-financeiro para construção dos navios da Classe Tamandaré, ressaltando seus desafios e oportunidades. O campo de estudo foi delimitado ao desenho orçamentário-financeiro arquitetado para viabilizar a obtenção dos meios navais durante o período de 2016, quando foi aprovado o novo regime fiscal do governo federal, até 2019, ocasião da assinatura do contrato pela MB e o consórcio responsável pela fabricação dos navios. São apresentados os antecedentes à criação do programa de construção dos navios e são detalhadas as condições que induziram e permitiram a participação da EMGEPRON. Posteriormente, o modelo orçamentário-financeiro é apresentado e são ressaltados seus principais desafios e oportunidades. Por fim, são apontadas considerações sobre o novo modelo e suas perspectivas para o futuro dos projetos de aquisição em defesa. Para o estudo de caso em lide foram realizadas pesquisas documentais e bibliográficas, bem como entrevistas com oficiais do Corpo de Intendentes da Marinha, que trabalham diretamente com o programa. Este estudo exploratório permite apontar que os principais desafios atuais do Programa navios da classe Tamandaré são de ordem político-burocrática.

Palavras-chave: Orçamentário-Financeiro. Projetos estratégicos. Indústria de defesa. Marinha do Brasil

The financial-budgetary draft development in Tamandaré ship Class building: Challenges and opportunities (2016- 2019)

ABSTRACT

This paper aims to identify financial-budgetary draft development in Tamandaré ship Class highlighting its features, challenges and opportunities. The field of study was restricted to the financial-budgetary model drawn to enable ships construction since 2016, when the new federal government budget guideline constitutional amendment came out, until 2019, when the agreement between Brazilian Navy and business consortium was set. The ship building background creation and detailed conditions that induced and allowed EMGEPRON participation are introduced. Subsequently, the financial-budgetary draft is presented, and new model's challenges and opportunities highlighted. Lastly, considerations are done, about new model and prospects for the future of defense acquisition programs. For this case study in lead documentary and bibliography research were made, as well as interviews with the Brazilian navy intendant corps, who work directly with the program. This exploratory study allows to point out that the main challenges of the Tamandaré ship class program are on political bureaucratic order.

Keywords: *Financial-budgetary. Strategic Projects. Defense Industry. Brazilian Navy.*

SUMÁRIO: 1 Introdução – 2 Desenvolvimento – 2.1 Cenário pós novo regime fiscal – 2.2 O projeto de construção dos novos navios e a participação da EMGEPRON – 2.2.1 O projeto de

¹ Capitão de Mar e Guerra Intendente da Marinha. Assessor Militar do Secretário-Geral do Ministério da Defesa. Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Guerra (ESG), Campus Brasília, 2019.

construção de corvetas – 2.2.2 A participação da EMGEPRON – 2.3 Modelo orçamentário-financeiro: desafios e oportunidades – 2.3.1 Análise orçamentária-financeira dos programas estratégicos de defesa antes da CCT – 2.3.2 Novo modelo orçamentário-financeiro: desafios e oportunidades – 3 Considerações finais

1 INTRODUÇÃO

A obtenção de navios pela Marinha do Brasil (MB) ocorreu historicamente por meio da construção em estaleiros nacionais e internacionais ou pelas chamadas compras por oportunidade, assim denominadas quando se realiza a aquisição direta de um navio pronto, geralmente com ciclos de vida limitados, cuja propriedade é de outro Estado. De qualquer modo, em ambos os casos, os recursos sempre foram provenientes da parcela de investimento do Orçamento da União destinada à Força Naval.

A MB aprovou, em dezembro de 2017, a Solicitação de Proposta para a adequação de contratação e refinamento de requisitos da oferta, visando a construção de quatro navios militares de alta complexidade tecnológica, com base no que preceitua a Estratégia Nacional de Defesa (END) e a Política Nacional de Defesa (PND), no reconhecimento da importância do mar quanto aos aspectos da soberania nacional, aliados aos fatos do natural envelhecimento e obsolescência dos nossos meios navais (BRASIL, 2017d).

Dando continuidade ao Programa Estratégico “Construção do Núcleo do Poder Naval”, a proposta final do Consórcio Águas Azuis, datada de 8 de março de 2019, foi selecionada como a Melhor Oferta para o Projeto de Obtenção, por construção, das Corvetas Classe Tamandaré (SINAVAL, 2019).

Em 26 de abril, ocorreu a primeira reunião referente à contratação do Consórcio Águas Azuis pela MB. O processo será gerenciado pela Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON). A Empresa será o elo entre a Marinha e o Consórcio Águas Azuis, composto pelas empresas Thyssenkrupp Marine Systems, Embraer Defesa & Segurança e Atech (BRASIL, 2019b).

Com o propósito de viabilizar o projeto de construção dos navios, foi idealizado um modelo orçamentário-financeiro inédito, atualmente em fase de implementação. Sua consolidação como alternativa eficaz para dar suporte aos programas estratégicos da Marinha poderá constituir-se de especial relevância para otimizar o uso dos escassos recursos destinados aos investimentos na nossa Força Naval, que justifica a importância deste estudo exploratório para a defesa nacional.

O objetivo da pesquisa será identificar quais são as principais características deste novo modelo. Ademais, considerando as próprias experiências da MB, também serão identificados os mais relevantes desafios e as oportunidades da adoção da referida arquitetura orçamentária-financeira.

Visando à fundamentação do trabalho, esta pesquisa parte das teorias e conceitos do campo da Engenharia de Sistemas, sobretudo no que diz respeito à Gestão do Ciclo de Vida, ou seja, todo o espectro de atividade de um sistema, desde a determinação da necessidade operacional, seu emprego, sua manutenção e suporte até sua desativação (EUA, 2011; BLANCHARD; BLYLER, 2016; BRASIL, 2007).

O ponto de partida deste trabalho são as hipóteses de que os principais desafios do modelo são de ordem orçamentário-financeira, ou seja, o Programa em questão necessariamente teria como obstáculos, sobretudo, não só a dinâmica orçamentária brasileira de forma geral, mas também dúvidas inerentes ao próprio modelo financeiro esboçado até o momento. A segunda hipótese é a de que os principais desafios do modelo são de ordem político-burocrática, isto é, o Programa teria como principais dificuldades a serem superadas o processo de barganhas entre os diferentes órgãos e entidades envolvidos no empreendimento, incluindo diferentes interesses e objetivos organizacionais, assim como questões técnicas, gerenciais e industriais.

Para o estudo de caso em lide, foram reunidas informações ostensivas disponíveis na rede mundial de computadores, incluindo a mídia especializada e sítios oficiais da MB, da EMGEPRON, assim como, pesquisa bibliográfica, documental e de legislação, dentre elas a END e a PND. Foram também entrevistados profissionais técnicos que participaram do planejamento e do acompanhamento das etapas de implementação do projeto, no Ministério da Defesa (MD), bem como Oficiais Superiores Intendentes da Marinha lotados na Coordenadoria do Orçamento da Marinha (COOrM) e na EMGEPRON, diretamente envolvidos no Programa dos navios da Classe Tamandaré (CT).

Assim, este artigo está estruturado em quatro partes. A primeira descreve o cenário imposto pela aprovação, no governo Temer (2016-2018), da Emenda Constitucional (EC) nº 95, datada de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016), que instituiu o novo regime fiscal. Na segunda parte são explicadas as condições que induziram e permitiram a participação da EMGEPRON e a criação do Programa de Construção dos navios da CT, inicialmente denominado Corvetas da Classe Tamandaré (CCT). Posteriormente o modelo orçamentário-financeiro é apresentado, identificando-se seus principais desafios e oportunidades. Por fim são apontadas considerações sobre o novo modelo e suas perspectivas para o futuro dos projetos de aquisição em defesa.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 CENÁRIO PÓS NOVO REGIME FISCAL

Em 15 de dezembro de 2016 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 95, que estabeleceu o novo regime fiscal do Orçamento da União, a vigorar nos próximos vinte anos (BRASIL, 2016).

O artigo 107 impôs limites para despesa primária do Poder Executivo, dentre outros entes federativos, de forma que a despesa para o ano de 2017, deveria ser igual a despesa paga no ano de 2016, corrigida em 7,2%.

Nos anos subsequentes as despesas passam a estar limitadas aos valores pagos no ano anterior corrigidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Cumprе ressaltar que, segundo o Tesouro Nacional, o Orçamento da União em 2016 apresentou o menor nível de investimento em infraestrutura desde 2011, como consequência da grave crise econômica vivenciada pelo país a partir de 2014 (MARTELLO; LIS, 2019).

No caso particular da Marinha, em 2014, os investimentos alavancados pelo Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) representaram 59% da dotação orçamentária anual de R\$ 5.8 bilhões. No ano seguinte, recuaram para 35% de R\$ 5.9 bilhões. Já em 2016, atingiram 31% da dotação de R\$ 4.1 bilhões, o menor nível desde 2008 (PINHO FILHO, 2016).

Ao final de 2017, é possível verificar que as despesas do Poder Executivo ficaram abaixo do teto estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95 (ESTADÃO CONTEÚDO, 2019).

Dessa forma, pode-se dizer que, a partir de 2017, não mais seria possível contemplar novos projetos de investimento no âmbito da MB, pois o teto de 2016 corrigido não oferecia espaço orçamentário para projetos de construção de navios.

As dificuldades orçamentárias impostas para o exercício de 2017, contribuíram para que fosse buscada uma alternativa que possibilitasse à Marinha um patamar de investimentos adequado. Neste diapasão, o item IV do parágrafo 6º do artigo 107 da Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016) estabelece que: “§ 6º - Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: (...) IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes”.

Isto posto, podemos presumir que os principais desafios de uma nova arquitetura que viabilize a construção dos navios da Classe Tamandaré admitem duas hipóteses: (1) são de ordem orçamentária-financeira, uma vez que para a consecução do projeto, será necessário fazer constar nas próximas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) créditos em montantes suficientes;

Limite de Movimentação e Empenho (LME) e Limite de Pagamento (LP) em níveis adequados; e garantia de existência de meio de pagamento ao fornecedor; ou (2) são de ordem político-burocrática, pois necessitarão do apoio e aprovação do Ministério da Defesa e Economia dentre outros órgãos da administração direta; dos Órgãos de Controle da máquina pública federal; além de angariar o interesse de empresas do ramo da indústria naval e afins.

2.2 O PROJETO DE CONSTRUÇÃO DOS NOVOS NAVIOS E A PARTICIPAÇÃO DA EMGEPRON

2.2.1 O projeto de construção de corvetas

Desde a década de 1970 vislumbrou-se a necessidade de se obter navios com a capacidade de uma corveta. Nessa época, no Brasil operavam rebocadores de alto mar da Classe Imperial Marinheiro, dos quais permanece ainda hoje no serviço ativo, a Corveta (CV) Caboclo, sediada em Salvador – BA (BRASIL, 2019c; GALANTE; DE MARTINI, 2014).

Os estudos realizados pela Marinha para construção de corvetas continham no planejamento inicial a produção de 16 unidades no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) e em estaleiros privados, mas devido a restrições orçamentárias, este número foi reduzido para quatro navios (CAIAFA, 2019; GALANTE; DE MARTINI, 2014).

Como resultado dos estudos e esforços de construção em território nacional, foram incorporadas à nossa Esquadra, no início dos anos 90, as Corvetas da Classe Inhaúma (Inhaúma, Jaceguai, Júlio de Noronha e Frontin) com 2.000 toneladas de deslocamento em sua versão final (BRASIL, 2019c).

Após as lições aprendidas na experiência do desenvolvimento e operação das Classe Inhaúma, a MB decidiu pela construção de uma derivação do projeto anterior, com 2.300 toneladas de deslocamento: a corveta Barroso, que teve seu casco lançado ao mar em 2002 e entrou em serviço em 2008 (CAIAFA, 2019).

Atualmente, as CV Jaceguai e Júlio de Noronha, ainda em atividade, encontram-se em diferentes etapas de modernização. Já as CV Frontin e Inhaúma foram retiradas de serviço respectivamente, em setembro de 2015 e novembro de 2016 (BRASIL, 2019c).

Apesar dos bons resultados obtidos nos primeiros anos de operação da Corveta Barroso, este permanece sendo o único navio da classe, mais uma vez devido à insuficiência de recursos para uma segunda unidade (BRASIL, 2019c; CAIAFA, 2019).

Nos últimos anos a CV Barroso tem sido um dos meios empregados na Força de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU) no Líbano (UNIFIL), onde a Marinha do Brasil exerce, desde 2011, o comando da Força-Tarefa Marítima (BRASIL, 2019a).

Com a elaboração da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END), a Marinha foi orientada a apresentar ao Ministério da Defesa as suas necessidades em curto, médio e longo prazos, a fim de cumprir de maneira satisfatória suas atribuições constitucionais e o previsto, de modo amplo e genérico, na própria END.

A Força também deveria detalhar como pretendia obter tais meios e de que forma seria sua articulação com a indústria nacional para viabilização parcial ou total do que pretendia até 2031. Surge então o Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB) (CAIAFA, 2019).

Neste plano, com o propósito de ampliar sua capacidade de realizar as quatro tarefas do Poder Naval: controle de área marítima; projetar poder sobre terra; negar o uso do mar ao inimigo; e contribuir para a dissuasão está contido o então denominado programa “Corvetas da Classe Tamandaré” (CCT).

2.2.2 A participação da EMGEPRON

A EMGEPRON é uma Empresa Pública, pertencente integralmente à União, vinculada ao Ministério da Defesa, por intermédio do Comando da Marinha, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia financeira, nos termos da legislação aplicável. Suas finalidades principais são: promover a indústria militar naval brasileira e atividades correlatas, abrangendo inclusive a pesquisa e o desenvolvimento; gerenciar e apoiar projetos integrantes de programas aprovados pelo Comando da Marinha ou pelo Ministério da Defesa; e promover e executar atividades vinculadas à obtenção e manutenção de material militar naval (BRASIL, 2017a). Ressalta-se ainda que o inciso I do § 1º do Art. 4º do seu estatuto (BRASIL, 2017a), preconiza que a EMGEPRON poderá captar, em fontes internas ou externas, recursos a serem aplicados, diretamente, ou por intermédio de suas subsidiárias, na execução de programas aprovados pelo Comando da Marinha, o que constitui a primeira oportunidade para o desenvolvimento do projeto.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no inciso III do Art. 2º, define o conceito de empresa estatal dependente, como: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para

pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária (BRASIL, 2000).

O Tribunal de Contas da União (TCU) firmou o entendimento de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa estatal federal dependente é aquela disposta na LRF, ou seja, a dependência é caracterizada pela utilização de aporte de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral, ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal (BRASIL, 2019f) .

Conforme abordado anteriormente, a emenda constitucional nº 95 previu que as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos por aquele dispositivo.

Logo, da leitura dos parágrafos anteriores, pôde-se concluir que a EMGEPRON, pela sua finalidade, por seu regime jurídico, pelo posicionamento do TCU quanto ao conceito de empresa estatal dependente e pela excepcionalidade trazida pela emenda constitucional nº 95, reúne condições necessárias para participar do gerenciamento do programa de construção dos navios da Classe Tamandaré.

Prosseguindo com a recomposição do Núcleo do Poder Naval, a MB vem buscando alternativas para que a nossa Esquadra possa contar com a quantidade e a capacidade adequada de meios navais.

Para levar adiante a obtenção de quatro navios escolta, ou seja, iniciar um novo investimento, considerando a necessária legalidade e a exequibilidade do Programa, vislumbrou-se arquitetar uma estrutura inovadora, capaz de atender aos interesses da MB, envolver de forma positiva a EMGEPRON, com a anuência do governo federal e ainda permitir, subsidiariamente, o desenvolvimento da nossa Base Industrial de Defesa.

2.3 MODELO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

2.3.1 Análise orçamentária-financeira dos programas estratégicos de defesa antes da CCT

As aquisições de defesa realizadas no Brasil são impactadas por uma série de fatores, das mais variadas origens, sejam elas de ordem tecnológica, política, econômica ou burocrática.

É comum, entretanto, observar no cenário internacional que outros países encontram barreiras similares no desenvolvimento de seus programas de modernização de equipamentos militares.

A globalização é um dos fenômenos que trouxe reflexos profundos na indústria militar mundial, obrigando que as empresas do setor estejam permanentemente atentas às necessidades de seus consumidores.

Por sua vez, estes clientes, os Estados Nacionais, são cada vez mais exigentes no atendimento de seus requisitos, incluindo a busca praticamente obrigatória por transferência de tecnologia e acordos de compensação.

Especificamente no Brasil, no nível estratégico, os projetos de investimento que envolvem a obtenção de novos navios precisam da anuência da alta administração naval. Dependendo do volume de recursos financeiros envolvidos, são fundamentais o apoio de atores e autoridades do Ministério da Defesa, do Ministério da Economia, eventualmente de outros Ministérios e órgãos públicos do Poder Executivo, assim como agentes políticos e comissões do Poder Legislativo.

No nível operacional, área orçamentária-financeira, antes de descrever as características do novo modelo aplicado ao caso das CCT, importa entender quais desafios se impõem aos projetos de médio e longo prazo no âmbito da Marinha.

Para que os contratos de venda ou prestação de serviços, dos mais simples aos mais complexos, possam não ser afetados em seus valores e prazos pactuados originariamente, é possível, didaticamente, visualizar quatro “batalhas” que necessitam ser vencidas sucessivamente.

A primeira delas é que o Orçamento da União, detalhado nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA), contenham obrigatoriamente a previsão de créditos anuais específicos para o projeto, até que ele seja concluído, compondo o usualmente chamado Teto Orçamentário.

Posteriormente, faz-se igualmente fundamental para a gestão dos contratos, a existência de Limite de Movimentação e Empenho (LME), entendido como um montante inferior ou igual ao teto orçamentário, portanto livre de contingenciamentos, para que se possa destinar e reservar créditos aos fornecedores de materiais e serviços.

As parcelas contratuais a serem pagas, precisam ainda constar de um planejamento de desembolso financeiro da Marinha, balizados pelo Limite de Pagamento (LP), atribuídos a todos os órgãos públicos, de forma a buscar minimizar a concentração desordenada de pagamentos em determinado mês do ano.

Por fim, para que um seja realizado o pagamento de uma parcela contratual, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) necessita dispor e provisionar recursos financeiros em conta corrente, de modo a permitir a emissão de Ordem Bancária que concretize o pagamento devido ao credor.

Registra-se ainda que, para viabilizar a obtenção dos objetos contratados, além do financiamento público acima descrito, há que se partir da premissa de sucesso no processo licitatório ou de afastamento de licitação prévio à assinatura dos acordos administrativos formais.

Uma vez compreendidos os requisitos orçamentários-financeiros que devem estar presentes tempestivamente na gestão dos contratos, para que se evite a cobrança indesejada de multas e juros, ou alongamentos de prazos, cabe exemplificar situações que explicam os constantes atrasos na execução dos projetos.

Os programas estratégicos da Marinha, assim como os demais, são compostos por despesas classificadas como de custeio ou de investimento.

As despesas de custeio são em sua maioria também classificadas como obrigatórias, ou seja, estão atreladas a algum dispositivo legal que determina a obrigatoriedade da sua realização.

Dessa forma, as despesas de investimento costumam ser alvos dos constantes cortes e contingenciamentos realizados pelo governo federal, quando a arrecadação dos impostos não atinge os patamares previstos, obrigando a redução forçada dos gastos do governo. Cabe ressaltar que, por exemplo, em 2018, o orçamento da MB foi distribuído na seguinte proporção: pessoal (82%), custeio (7%), investimentos (1%), reserva de contingência (5%) e Juros, Encargos e amortização da dívida (5%) (BRASIL, 2017b).

Em consequência disso, as obras de construção de navios, sempre plurianuais e custeadas com recursos públicos do Orçamento da União, principalmente por aqueles classificados como de investimento, sofrem constantes atrasos, motivados, dentre outras causas, pela dificuldade em garantir o fluxo adequado de pagamento dos seus respectivos contratos.

2.3.2 Novo modelo orçamentário-financeiro: desafios e oportunidades

As bases para a criação do novo modelo orçamentário-financeiro para construção dos navios da CT repousam em três fatos diretamente relacionados: a excepcionalidade trazida pelo novo regime fiscal; a possibilidade de capitalização da EMGEPRON; e a existência de recursos disponíveis dado o superávit financeiro dos royalties do petróleo vinculado à MB.

No âmbito da Marinha do Brasil, o modelo foi submetido à apreciação do Diretor-Presidente da EMGEPRON, do Diretor de Gestão de Programas da Marinha (DGPEM), do

Diretor-Geral do Material da Marinha (DGMM), do Secretário-Geral da Marinha (SGM) e do Comandante da Marinha (CM) (informação pessoal)².

Com o propósito de divulgar o modelo orçamentário-financeiro e subsidiar a anuência de diversos atores governamentais, a Coordenadoria do Orçamento da Marinha (COrM) preparou apresentações do modelo orçamentário-financeiro que foram assistidas e avaliadas pelas seguintes autoridades, no período compreendido entre 5 de junho de 2017 a 2 de agosto de 2018: Secretários de Orçamento e Organização Institucional e de Produtos de Defesa do Ministério da Defesa (SEORI e SEPROD), Ministro da Defesa, Secretário de Governança da Empresas Estatais, Secretária do Tesouro Nacional e Secretário Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretário do Orçamento Federal, Relator do PLOA-2018, Consultores de Orçamento da Câmara, Ministro da Fazenda, Assessores da Secretaria de Controle Externo-Defesa e da Secretaria de Macroavaliação Governamental do Tribunal de Contas da União, Secretário de Controle Externo-Defesa, Secretário de Macroavaliação Governamental, Titular do Núcleo de Assuntos Militares da Advocacia Geral da União (AGU), Secretário de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Secretário da Receita Federal, Ministro da AGU e finalmente ao Presidente da República³.

De um modo geral, as autoridades foram favoráveis ao conteúdo apresentado e opinaram em suas respectivas áreas de atuação de modo a refinar o modelo. Uma demonstração desse apoio e da admissibilidade de suas características, corrobora-se pela criação das Ações Orçamentárias 00QJ – Participação da União no Capital da Empresa Gerencial de Projetos Navais, no Orçamento da União e 15OZ – Recomposição do Núcleo do poder Naval da Marinha do Brasil – Construção das Corvetas Classe Tamandaré (CCT), no Orçamento de Investimento das empresas estatais, bem como pela alocação de créditos e recursos financeiros, por meio da capitalização da empresa, ocorrida em 2018 e 2019.⁴

Por meio de um Acordo de Cooperação Técnica entre a MB e a EMGEPRON, foram estabelecidas regras específicas para o projeto de construção, dentre elas a condução do processo de seleção e contratação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), após ratificação da MB, concluído em 8 de março deste ano (BRASIL, 2019b).

² Respondido por Oficial Superior do Corpo de Intendência da Marinha lotado na COrM via e-mail. [Questionário]. Em 23 ago. 2019, p. 1.

³ Ibid., p. 5

⁴ Ibid., p.4

Ato contínuo, por força de instrumento jurídico de assunção de obrigações recíprocas, a EMGEPRON transfere a posse dos navios à MB. De modo inédito no Brasil, a Gestão do Ciclo de Vida dos novos navios, por meio do Apoio Logístico Integrado (ALI) e a Manutenção por Resultados será responsabilidade da SPE (BRASIL, 2017c; e).

Atualmente está em curso o processo de capitalização da EMGEPRON com a alocação de créditos nas Leis Orçamentárias Anuais de 2018 e 2019. Dessa forma, será possível o pagamento tempestivo das parcelas contratuais à SPE, que ao término do processo de construção, transfere a posse do bem à EMGEPRON.

Focalizando o fluxo de caixa da empresa pública a partir de 2018, observa-se o aferimento de receitas financeiras provenientes da capitalização e o recebimento de pagamento de tributos e dividendos, cujo beneficiário é a União⁵ (BRASIL, 2017c).

Entretanto, tais créditos encontram-se atualmente contingenciados e sua liberação depende da melhora do cenário fiscal ao longo de 2019 ou de gestões políticas. Trata-se de significativo desafio para o sucesso do projeto, a manutenção de um adequado fluxo orçamentário-financeiro por parte do governo federal (BRASIL, 2019e).

Face às perspectivas de sucesso deste novo modelo, outra grande oportunidade em vias de aprovação está consolidada no envio ao Sr. Presidente da República, em 5 de agosto de 2019, a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00141/2019 MD ME. Tal documento visa propor alterações na Lei nº 7.000, de 9 de junho de 1982, a qual autoriza o Poder Executivo a constituir a EMGEPRON, a fim de ampliar seu escopo, promover a Base Industrial de Defesa, além de contratar e gerenciar projetos indicados pelos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, de interesse do Ministério da Defesa, dentre outras capacidades (BRASIL, 2019d).

Já as empresas Serviços de Navegação Aérea S.A (NAV Brasil) e Empresa de Projetos Aeroespaciais do Brasil S.A (ALADA), intermediadas pela FAB, em processo de criação para gerenciar a prestação de serviços de navegação aérea e projetos aeroespaciais, estão envolvidas com alta tecnologia e como a EMGEPRON, também serão empresas não dependentes da União.

⁵ Respondido por Oficial Superior do Corpo de Intendência da Marinha lotado na EMGEPRON via e-mail. [Questionário]. Em 27 ago. 2019. p.5.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observando-se os fatos anteriormente descritos e analisados e acompanhados na linha do tempo em questão, cabe ressaltar alguns aspectos que devem ser clarificados.

Primeiramente, importa registrar que o novo modelo foi arquitetado com o propósito de viabilizar a continuidade da Reconstrução do Núcleo do Poder Naval da Marinha, o que pode ser verificado de fato. Entretanto, a simples adoção dessa sistemática orçamentária-financeira não implica na solução dos desafios dessa natureza, pré-existentes a nova modelagem. Prova disso, são as considerações postas no Ofício n. 179/2019, da Secretaria-Geral da Marinha (SGM), que expõe a situação orçamentária atual vivenciada pelo Programa de Construção dos Navios da Classe Tamandaré, que pouco difere dos demais Programas Estratégicos da Força Naval.

Por conseguinte, apenas após a solução das questões orçamentárias, o caso particular da obtenção dos recursos financeiros será enfrentado. Quando o cronograma físico-financeiro do programa de construção dos navios alcançar a fase de realização de pagamentos de monta significativa será possível avaliar se a vinculação dos recursos dos royalties do petróleo oferecerá argumentação teórica, forte o suficiente para garantir o aporte dos recursos.

Conclui-se, portanto, que os desafios de ordem orçamentária-financeira não são os principais obstáculos do novo modelo, uma vez que, apesar de terem sido adequadamente planejados, permanecem exigindo a tempestiva tutela dos atores envolvidos com a gestão do Programa de Construção dos Navios, tanto por parte da EMGEPRON, quanto pela Coordenadoria do Orçamento da Marinha (COOrM).

No tocante aos desafios de ordem político-burocrática, é evidente que o elaborado processo de montagem de sua arquitetura exigiu do pessoal da MB sólidos conhecimentos técnicos sobre diversas áreas de atuação, elevado grau de articulação política de seus interlocutores e visão gerencial inovadora por meio de capacidade criativa.

Cronologicamente, o primeiro dos grandes desafios político-burocráticos, satisfatoriamente superado foi a apreciação do novo modelo por técnicos e autoridades do Ministério da Defesa, da Economia e dos Órgãos de Controle do governo federal que reconheceram a importância da consecução do programa, bem como sua exequibilidade e legalidade de seus pressupostos.

Outro desafio dessa mesma ordem, igualmente suplantado foi a obtenção de uma proposta técnica e comercialmente aceitável para construção dos navios.

A *request for proposal* emitida, em dezembro de 2017, pela Diretoria de Gestão de Programas da Marinha (DGePM) deveria contar com a capacidade de atrair o interesse da iniciativa privada, que terminou por acudir ao processo licitatório de forma a oferecer um projeto de navio com características e capacidades além do mínimo exigido pela Marinha, com custo considerado bastante aceitável.

O terceiro e último dos principais desafios político-burocráticos elencados está materializado no instrumento jurídico de obrigações recíprocas, por meio do qual a EMGEPRON transferirá a posse dos bens construídos à MB e deverá estabelecer diretrizes para a gestão da manutenção dos navios. Apesar de ainda não ter sido enfrentado na sua integridade por sua temporalidade, devido ao seu ineditismo e relevância, foram desde já identificados.

Portanto, a complexidade e importância dos desafios dessa natureza, a relevância das consequências ao Programa de construção dos navios e o legado que será herdado pelos futuros projetos estratégicos de defesa permitem ratificar a hipótese de que os principais desafios do modelo orçamentário-financeiro para construção dos navios da classe Tamandaré são de ordem político-burocrática.

Quanto às oportunidades derivadas do modelo, a expectativa da aprovação da alteração da finalidade da EMGEPRON, exemplifica em termos práticos uma alternativa de ampliar o campo de atuação da empresa, ao mesmo tempo em que a Base Industrial de Defesa deverá ser fomentada e fortalecida.

Outra questão que importa notar são os diferentes interesses, focos e pontos de vista quanto ao novo modelo planejado, dos três principais atores envolvidos: a equipe econômica do governo federal, a EMGEPRON e a Marinha do Brasil.

Sob a ótica dos técnicos do Ministério da Economia, o novo modelo torna-se adequado e exequível porque além de cumprir o efeito desejado da obtenção dos navios, também atende aos dispositivos legais vigentes, em especial ao novo regime fiscal, uma vez que capitalizar empresas públicas está previsto no ordenamento jurídico em vigor.

Ademais, a construção dos navios gera inequivocamente uma série de externalidades positivas como a geração de empregos diretos e indiretos, renda, capacitação de mão de obra, recolhimento de impostos e outros benefícios à sociedade, além de atender ao cumprimento de uma das metas de uma unidade gestora sem transformar ativos do governo, os recursos públicos, em despesa pública e sim, em outro ativo de uma empresa pública: navios.

O enfoque da arquitetura pela lente da Força Naval revela a existência de uma possibilidade de reconstrução do núcleo do poder naval, apesar das restrições trazidas pelo regime fiscal em vigor. Mais que isso, oferece ainda duas outras novidades: a transferência dos

encargos de manutenção dos navios para a SPE encarregada da construção dos meios e a injeção de recursos governamentais na EMGEPRON, por meio de capitalização da empresa.

Finalmente, sob o prisma da empresa pública vinculada à Marinha do Brasil, o gerenciamento do programa de construção dos navios traz significativas oportunidades: a projeção da sua capacidade empresarial em projetos navais, a ampliação do escopo de sua finalidade, podendo desenvolver projetos do interesse do Ministério da Defesa, no campo de atuação do Exército Brasileiro e da Força Aérea Brasileira, o que contribuirá para o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa.

Após a análise dos fatos expostos e à medida que o futuro se descortina, conclui-se que o novo modelo orçamentário-financeiro trouxe de maneira inédita uma arquitetura que pode permitir às Forças Armadas dar prosseguimento ao desenvolvimento de seus projetos estratégicos. Os desafios orçamentários-financeiros, ultrapassados os obstáculos interpostos pelo regime fiscal, permanecem sendo os mesmos de outrora.

Sendo assim, as pesquisas sobre o estudo do caso em lide permitem refutar a hipótese de que os principais desafios do modelo são de origem orçamentária-financeira, considerando-se ainda, que estes poderão ser contornados por meio de gestões político-burocráticas.

Importa enfatizar que o presente artigo está delimitado aos fatos tornados públicos até outubro de 2019, bem como às abordagens e conteúdos explorados.

REFERÊNCIAS

BLANCHARD, Benjamin S.; BLYLER, John E. **System Engineering Management**. John Wiley & Sons, fifteen edition, 2016.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 17 jul. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados e Senado Federal, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 19 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. Empresa Gerencial de Projetos Navais. **Estatuto Social da EMGEPRON**. Rio de Janeiro: Ministério da Defesa, 1 dez. 2017a. Disponível em: <https://www1.emgepron.mar.mil.br/acessoinformacao/pdf/Estatuto_Social_da_EMGEPRON_aprovado_na_AGE_de_01DEZ2017.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

BRASIL. **Orçamentos da União. Exercício Financeiro 2018. Projeto de Lei Orçamentária**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal, [2017b]. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/ploa-2018/volume-iv-tomo-ii.pdf>>. Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. Coordenadoria do Orçamento da Marinha. **Projeto Corveta Classe Tamandaré. Recomposição do Núcleo do Poder Naval**. Brasília: COrM, 2017c. 16 p.

BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. Diretoria de Gestão de Programas da Marinha e Empresa Gerencial de Projetos Navais. **Request for Proposal (RFP) n. 40005/2017-001**. Rio de Janeiro, RJ: Ministério da Defesa., v. I. p. 1-72. 2017d.

BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. Diretoria de Gestão de Programas da Marinha e Empresa Gerencial de Projetos Navais. **Request for Proposal (RFP) n. 40005/2017-001**. Rio de Janeiro, RJ: Ministério da Defesa., v. II. 74 p. 2017e.

BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. **Corveta “Barroso” suspende para Missão no Líbano**. Brasília, 15 ago. 2019a. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/noticias/corveta-barroso-suspende-para-missao-no-libano>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. **Marinha realiza primeira reunião contratual com Consórcio Águas Azuis na sede da EMGEPRON**. Brasília, 26 abr. 2019b. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-realiza-primeira-reuniao-contratual-com-consorcio-aguas-azuis>>. Acesso em: 1 jul.2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. **Navios e Aeronaves**. Brasília, [2019?]. 2019c. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/meios-navais>>. Acesso em: 5 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. Secretaria-Geral da Marinha. **Ofício 135/SGM-MB**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 27 jun. 2019d. Assunto: Anteprojeto de Lei que altera a Lei nº 7.000, de 9 de junho de 1982, a qual autoriza o Poder Executivo a constituir a EMGEPRON e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. Secretaria-Geral da Marinha. **Ofício 179/SGM-MB**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 19 ago. 2019e. Assunto: Ampliação do Limite de Pagamento.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU firma entendimento sobre o conceito de empresa estatal federal dependente**. Brasília, 16 mai. 2019f. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-firma-entendimento-sobre-o-conceito-de-empresa-estatal-federal-dependente.htm>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

CAIAFA, R. Tecnologia e Defesa. **Corveta Classe Tamandaré: uma análise completa por Paulo Maia**. [S. L.], 22 jun. 2018. Disponível em: <<http://tecnodefesa.com.br/corveta-classe-tamandare-uma-analise-completa-por-paulo-maia>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

ESTADÃO CONTEÚDO. Estadão. **Investimentos totais do governo federal caem para R\$ 45,694 bilhões em 2017**. São Paulo, 29 jan. 2018. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2018/01/epoca-negocios-investimentos-totais-do-governo-federal-caem-para-r-45694-bilhoes-em-2017.html>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of Defense. Systems Management College. **Systems Engineering Fundamentals**. Defense Acquisition University Press, January 2001. Disponível em: https://ocw.mit.edu/courses/aeronautics-and-astronautics/16-885j-aircraft-systems-engineering-fall-2005/readings/sefguide_01_01.pdf . Acesso em: 03 set. 2019.

GALANTE, A.; DE MARTINI, F. Corvetas classe Inhaúma e Barroso. **Revista Forças de Defesa**, ano 4, n. 10, 2014. Disponível em: < <https://www.naval.com.br/blog/2015/12/27/as-corvetas-classe-inhauma-e-barroso>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

MARTELLO, A.; LIS, L. Portal G1, Globo. **Investimento do governo em infraestrutura no ano passado é o menor em dez anos**. Brasília, 10 fev. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/02/10/investimento-do-governo-em-infraestrutura-no-ano-passado-e-o-menor-em-dez-anos.ghtml>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

PINHO FILHO, A. T. **Aula Inaugural do Chefe do Estado-Maior da Armada, AE Airton Teixeira Pinho Filho**. Curso de Política e Estratégia Marítimas. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2016.

SINAVAL. SINAVAL informa. **Marinha do Brasil comunica oficialmente vencedor para construção das corvetas Classe Tamandaré**. Rio de Janeiro, 4 abr. 2019. Disponível em: <<http://sinaval.org.br/2019/04/marinha-do-brasil-comunica-oficialmente-vencedor-para-construcao-das-corvetas-classe-tamandare/>>. Acesso em: 5 jun. 2019.