

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

FRANCISCO JOSÉ DA SILVA CARNEIRO

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PÚBLICO:

análise do processo de revisão do plano de ação/2013 dos planos básicos do setor do material

Rio de Janeiro

2013

FRANCISCO JOSÉ DA SILVA CARNEIRO

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PÚBLICO:

análise do processo de revisão do plano de ação/2013 dos planos básicos do setor do material

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

Orientador: CMG (RM1-IM) Cesar Reis Abrantes Filho

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval  
2013

## RESUMO

Este trabalho se propõe a apresentar a importância do planejamento orçamentário público, citando seu histórico nas Constituições, de forma a demonstrar como este tema era tratado no passado e a sua evolução ao longo dos anos, ressaltando os aspectos do orçamento que foram sendo modificados até a sua forma moderna. Procura demonstrar a base teórica que norteia a orçamentação e cita os seus princípios e leis; como a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, que compõem o arcabouço legal que o Governo Federal precisa cumprir para aplicar os recursos orçamentários auferidos. Demonstra, também, no âmbito da Marinha do Brasil, como é executado o processo de planejamento orçamentário, apresentando as ferramentas que a MB utiliza para manusear, planejar, executar e controlar as informações recebidas, além da estrutura administrativa que oferece suporte para a consecução deste processo. Mais especificamente, como assunto principal deste trabalho, apresenta como se processa o planejamento orçamentário no âmbito da Diretoria-Geral do Material da Marinha, embasando-se por meio de pesquisa realizada junto ao referido Órgão de Direção Setorial, considerando o volume de dados trabalhados, especificando a quantidade de metas e o total financeiro subsidiado pelos Relatores de Plano Básico, Relator Adjunto, bem como, os Empreendimentos Modulares subordinados ao setor. Por fim, a partir da análise das etapas do fluxograma, em apêndice, a serem seguidas para montagem dos subsídios do plano de ação de 2014, do Setor do Material, apresenta alguns aspectos essenciais ao aprimoramento dos subsídios a serem encaminhados ao Estado-Maior da Armada, e sugere possíveis alternativas voltadas à melhoria da qualidade dos processos estudados.

**Palavras-Chave:** Orçamento público. Princípios orçamentários. Planejamento orçamentário. Plano plurianual. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Lei Orçamentária Anual. Calendário de Trabalho do Plano Diretor. Plano Básico. Revisão dos Planos Básicos do Plano de Ação/2013. COFAMAR. COPLAN. Sistemática do Plano Diretor.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AO -	Ação Orçamentária
AI -	Ação Interna
ALTCRED -	Alteração de Crédito
ALTEPA -	Alteração do Plano de Ação
CEMA -	Chefe do Estado-Maior da Armada
CF -	Compromisso Futuro
CM -	Comandante da Marinha
C-MM -	Coordenadoria de Manutenção de Meios
COFAMAR -	Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha
COGESN -	Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarinos
COFINS -	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
COPLAN -	Conselho do Plano Diretor
C-PRM -	Coordenadoria do Programa de Reparcelhamento da Marinha
CTPD -	Calendário de Trabalho do Plano Diretor
C-SUB -	Coordenadoria Especial de Submarinos
DAerM -	Diretoria de Aeronáutica da Marinha
DCTIM -	Diretoria de Comunicação e Tecnologia da Informação da Marinha
DE -	Diretoria Especializada
DEN -	Diretoria de Engenharia Naval
DGMM -	Diretoria-Geral do Material da Marinha
DOCM -	Diretoria de Obras Civis da Marinha
DSAM -	Diretoria de Sistemas de Armas da Marinha
EMA -	Estado-Maior da Armada
EM -	Empreendimento Modular
GEM -	Gerência de Empreendimento Modular

IPI -	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR -	Imposto de Renda
LDO -	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA -	Lei Orçamentária Anual
LRF -	Lei de Responsabilidade Fiscal
MB -	Marinha do Brasil
MPOG -	Ministério de Planejamento de Orçamento e Gestão
ODS -	Órgão de Direção Setorial
OM -	Organização Militar
PA -	Plano de Ação
PB -	Plano Básico
PPA -	Plano Plurianual
PI -	Plano Interno
RAPA -	Relatório de Avaliação do Plano de Ação
SIPLAD -	Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor
SPD -	Sistema do Plano Diretor
SPOF -	Sistema de Planejamento e Orçamento Federal
SOF -	Secretaria de Orçamento Federal
UG -	Unidade Gestora
UGR -	Unidade Gestora Responsável

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>2</b>	<b>ORÇAMENTO PÚBLICO</b> .....	9
2.1	Histórico do Orçamento Público nas Constituições Brasileiras.....	10
2.2	A Evolução do Orçamento Público.....	13
2.3	O Orçamento Moderno.....	14
2.4	Princípios do Orçamento Público.....	16
2.5	Elaboração do Orçamento Federal.....	19
<b>3</b>	<b>PROCESSO ORÇAMENTARIO NA MARINHA DO BRASIL</b> .....	23
3.1	Estrutura Funcional do Sistema do Plano Diretor.....	24
3.2	Execução do Sistema do Plano Diretor.....	26
<b>4</b>	<b>PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NA DIRETORIA-GERAL DO MATERIAL DA MARINHA</b> .....	28
4.1	Subsídios recebidos pela DGMM.....	30
4.2	Análise dos subsídios recebidos pela DGMM.....	33
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	37
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	40
	<b>APÊNDICE A</b> .....	42

## 1 INTRODUÇÃO

Uma das características mais marcantes das economias dos séculos XX e XXI é o crescente aumento das despesas públicas para fazer frente as demandas das sociedades. As mais diversas correntes doutrinárias, no campo da economia, têm procurado explicar as causas que determinam tal crescimento e, assim, o próprio aumento da participação do Estado na economia.

Nesse contexto, o processo de planejamento orçamentário se apresenta como de fundamental importância, na esfera Federal, apresentando aos cidadãos como o Governo planeja investir os recursos públicos, e, no âmbito Marinha da Marinha do Brasil como a instituição, por meio do seu Comandante da Marinha (CM), pretende manter o aprestamento da Força Naval de forma que esteja em condições de ser implementada quando o Estado assim desejar.

Para tanto, foi utilizado como arcabouço teórico deste trabalho a apresentação das referências legais e princípios que norteiam os conceitos, e procedimentos a serem seguidos durante as etapas do processo de planejamento orçamentário, pelo Governo Federal, pela Marinha do Brasil (MB), e, internamente, no âmbito do Setor do Material, uma análise mais detalhada de como a Diretoria-Geral do Material da Marinha (DGMM) conduz o seu planejamento.

Este trabalho, por meio de pesquisa bibliográfica documental, consulta a dados da DGMM, e pela experiência do autor como Oficial da Marinha, tem o propósito de apresentar o processo orçamentário do Brasil, demonstrando sua evolução ao longo das Constituições até os dias atuais, como se processa o orçamento na MB, e, por fim, pretende analisar de forma mais específica as características do processo de planejamento orçamentário da DGMM, apresentando considerações acerca deste processo.

Vale ressaltar, que o tema se reveste de especial relevância por contribuir para a compreensão de como o Governo, a MB, e a DGMM realizam seus processos de planejamento orçamentário, dado o reconhecimento da importância do gasto público nos dias atuais.

Para a consecução do propósito, esta monografia foi estruturada em cinco capítulos, a começar por esta Introdução. O segundo capítulo inicia-se com a conceituação teórica do Orçamento Público nas suas três esferas (Federal, Estadual e Municipal), apresentando um breve histórico, sua evolução ao longo do tempo, seu estágio atual, os princípios que o norteiam, e a apresentação de Leis que compõem a elaboração do Orçamento.

O terceiro capítulo apresenta como o orçamento público é operacionalizado na Marinha do Brasil, citando como a estrutura administrativa apoia a sua consecução e como se processam o seu planejamento, execução e controle.

O quarto capítulo aprofunda o estudo do Orçamento Público analisando como este se processa na DGMM, demonstrando seus processos e apontando observações que poderiam contribuir para uma possível melhoria na qualidade dos subsídios, durante o planejamento do orçamento do Plano de Ação, do ano seguinte.

O trabalho é encerrado com as considerações finais e as conclusões a respeito do tema proposto.



## 2 ORÇAMENTO PÚBLICO

Orçamento Público, em sentido amplo, é um documento legal (aprovado por lei) contendo a previsão de receitas e a fixação de despesas a serem realizadas por um Governo em um determinado exercício (geralmente o período orçamentário é de um ano). Ou seja, o orçamento público é a lei que, entre outros aspectos, exprime, em termos financeiros, a alocação de recursos públicos.

Muitos estudiosos, como Oliveira (2004), entendem que o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo lhe autoriza, por certo período de tempo, e em pormenor, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do Estado, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei<sup>1</sup>.

Para Mota (2005) o Orçamento do Estado é o ato contendo a aprovação prévia das Receitas e Despesas Públicas<sup>2</sup>.

Segundo James Giacomoni (2003) o Orçamento Público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, e administrativo. Seu conceito tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções, hoje marcadamente diversas daquelas que o distinguiam no passado. Assim, o entendimento de sua conceituação atual fica facilitado a partir da análise que caracterizou a transformação de seus papéis principais, que, por sua vez, determinaram alterações na importância relativa de cada um dos aspectos apontados<sup>3</sup>.

O art. 2º da Lei nº4.320/64 estabelece que a Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos aos princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Apresenta múltiplas funções – de planejamento, contábil, financeira e de controle. Trata-se de um mecanismo de planejamento que apresenta as decisões políticas, estabelecendo as ações prio-

---

1 SERGIO, 2008, p. 12.

2 Idem, 2008, p. 13.

3 GIACOMONI, 2003, p. 64.

ritárias para o atendimento das demandas da sociedade, em face do limitado volume de recursos disponíveis. Verifica-se que as despesas, para serem realizadas, têm de estar previstas e autorizadas na lei orçamentária anual.

No Brasil, o processo orçamentário é realizado em quatro fases distintas que são caracterizadas pela corresponsabilidade dos três poderes, e são elas:

- a) a fase de elaboração da proposta, feita no nível do Poder Executivo;
- b) a fase de apreciação e votação pelo Poder Legislativo, e, no caso do governo federal, pelo Congresso Nacional;
- c) a fase da execução;
- d) a fase do controle, consubstanciado no acompanhamento dos gastos e na avaliação da sua execução.

## **2.1 Histórico do Orçamento Público nas Constituições Brasileiras**

Com a chegada da Família Real Portuguesa, em 1808, ao Brasil, foram criados o Erário Público<sup>4</sup> e o regime de contabilidade.

Na Constituição, de 1824, surgem as primeiras exigências no sentido de elaboração de orçamentos formais, por parte das instituições imperiais. Essa Constituição, em seu corpo, distribuía as competências dos poderes em matéria tributária e orçamentária, a saber:

- a) ao Executivo competia a elaboração da proposta orçamentária;
- b) à Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado Federal) cabia a aprovação em plenário da Lei Orçamentária;
- c) à Câmara dos Deputados cabia a iniciativa da elaboração das Leis sobre os impostos.

---

4 SERGIO, 2008, p. 13.

Historicamente, o primeiro orçamento brasileiro teria sido aquele aprovado pelo Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830, que dentre outras informações, fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1 de julho de 1831 a 30 junho de 1832.

A Constituição de 1891 do Brasil República estipulou que a elaboração do orçamento passaria a ser função privativa do Congresso Nacional.

Na Constituição, outorgada em 1934, a competência quanto à elaboração da proposta orçamentária foi atribuída ao Presidente da República, deixando para o Poder Legislativo a tarefa de votação do orçamento, e julgamento das contas do Presidente, contado com o auxílio do, especialmente criado, Tribunal de Contas.

Com a Constituição de 1946, veio a redemocratização e o orçamento voltou a ser do “tipo misto”: onde o Executivo elaborava o projeto de Lei de Orçamento e o encaminhava para discussão e votação nas Casas Legislativas. Observando o instituto da emenda, os legisladores coparticipavam da elaboração orçamentária. Os dispositivos constitucionais sobre o orçamento consagravam certos princípios básicos (unidade, universalidade, exclusividade e especialização) além de tornar mais claro o papel do Tribunal de Contas.<sup>5</sup>

A Constituição outorgada em 24 de janeiro de 1967 encerrou a primeira fase do regime conduzido pelas Forças Armadas. Esta deu especial relevância ao orçamento, disciplinando-o por meio de oito artigos e inúmeros parágrafos.<sup>6</sup> Novas regras e princípios foram incorporados aos processos de elaboração e fiscalização orçamentárias, sendo estendido aos Estados.<sup>7</sup>

A grande novidade, porém, residiu na retirada de prerrogativas do Legislativo, quanto à iniciativa de leis, ou emendas, que criassem ou aumentassem despesas, inclusive emendas,

---

5 Constituição Federal, 1946, arts. 73 ao 77.

6 Ibidem, 1967, arts. 67 ao 70.

7 Constituição Federal, 1967, art. 13, IV.

ao projeto de lei do orçamento. Afirmava o art. 67:

É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública. (BRASIL, 1967, art. 67.)

Em 5 de outubro de 1988, o Estado aprovou, então, sua sétima Constituição. Desde as primeiras discussões, o tema orçamentário mereceu grande atenção dos constituintes, pois era visto como símbolo das prerrogativas parlamentares perdidas durante o período autoritário. A seção “os orçamentos”, integrante do capítulo II – Das finanças públicas – compreende, apenas, cinco artigos, com inúmeros incisos e parágrafos, traz novos conceitos e regras, além de consagrar e confirmar princípios e normas já tradicionais.<sup>8</sup>

As duas principais novidades do novo texto constitucional, na questão orçamentária, dizem respeito à devolução ao Legislativo, da prerrogativa de propor emendas, ao projeto de lei do orçamento, sobre despesa<sup>9</sup> e à explicitação do sentido da universalidade orçamentária, isto é, considerando a multiplicidade de formas organizacionais e jurídicas do setor público; quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento público e merecer, portanto, a aprovação legislativa.<sup>10</sup>

Outra inovação do texto constitucional é a exigência de, anualmente, o Executivo encaminhar ao Legislativo projeto de lei das diretrizes orçamentárias, com o objetivo de orientar sua elaboração, dispondo sobre a política de fomento, a ser observada pelas agências oficiais.<sup>11</sup>

---

8 Ibidem, 1988, arts. 165 a 169.

9 Ibidem, art. 166, § 3º.

10 Ibidem, art. 165, § 5º.

11 Ibidem, art. 165, § 2º.

## 2.2 A Evolução do Orçamento Público

Os primeiros Orçamentos que se tem notícia eram os chamados orçamentos tradicionais, que se importavam apenas com o gasto (não considerando as receitas). Eram documentos de mera previsão de receita e autorização de despesas sem nenhum vínculo com um sistema de planejamento governamental. Na alocação dos recursos públicos, não havia uma sistemática de estabelecimento de prioridade ou senso distributivo, eram realizadas, simplesmente, estimativas de arrecadação para decisão do que comprar.

Segundo Cosme Sérgio (2008), o Orçamento Tradicional possuía algumas características tais como:

- a) classificava a despesa por objeto de gastos;
- b) não cogitava, primordialmente, em atender às reais necessidades da coletividade e da administração, nem considerava objetivos econômicos e sociais;
- c) era corrigido de acordo com o que se gastava no exercício anterior.

Para James Giacomoni (2003), no orçamento tradicional, o aspecto econômico tinha posição secundária. As finanças públicas caracterizavam-se por sua neutralidade: o equilíbrio financeiro impunha-se naturalmente e o volume do gasto público não chegava a pesar, significativamente, em termos econômicos. Os tratadistas clássicos preferiam analisar questões ligadas à tributação e seus efeitos, considerando a despesa pública como um mal necessário<sup>12</sup>.

O orçamento, assim classificado, é, antes de qualquer coisa, um inventário dos “meios” com os quais o Estado conta para levar a cabo suas tarefas. É, pois, bastante adequado, ao orçamento tradicional, o rótulo de Lei de Meios, muito utilizado no jargão jurídico.

---

<sup>12</sup> GIACOMONI, 2003, p. 65.

O orçamento clássico evoluiu para o orçamento de desempenho ou de realizações, onde se buscava saber “as coisas que o governo faz e não as coisas que o governo compra”. Assim, saber o que a Administração Pública compra tornou-se menos relevante do que saber para que se destina a referida aquisição. O orçamento de desempenho, embora já ligado aos objetivos, não poderia, ainda, ser considerado um orçamento-programa (futuramente aplicado), visto que lhe faltava uma característica essencial que era a vinculação ao Sistema de Planejamento.

### **2.3 O Orçamento Moderno**

O orçamento evoluiu, ao longo da história, para um conceito de Orçamento-Programa, segundo o qual o orçamento não é apenas um documento de mera previsão da arrecadação e autorização do gasto, mas um documento legal que contém programas e ações vinculadas a um processo de planejamento público, com objetivos e metas a alcançar no exercício (a ênfase no Orçamento-Programa reside nas realizações do Governo). Para alguns estudiosos, o Orçamento-Programa é um Plano de Trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar e pela identificação dos recursos necessários à sua execução.

Cosme Sérgio (2008) exemplifica algumas características do Orçamento-Programa: melhor planejamento das ações; identificação dos gastos e realizações por programa e sua comparação em termos absolutos e relativos; mais precisão na elaboração dos orçamentos; inter-relacionamento entre custo e programação vinculados a objetivos; maior possibilidade de redução de gastos; facilidade na identificação de duplicidade de funções; ênfase no que a instituição realiza e não no que ela gasta; e melhor controle da execução do programa.

O orçamento público no Brasil (Orçamento Geral da União) inicia-se com texto elaborado pelo Poder Executivo, e entregue ao Poder Legislativo para discussão, aprovação e

conversão em lei. O documento contém a estimativa de arrecadação das receitas federais para o ano seguinte e a autorização para a realização de despesa do Governo. Este está atrelado a um forte sistema de planejamento público das ações a realizar no exercício.

O processo, ou ciclo orçamentário<sup>13</sup>, representa o período de tempo, que vai muito além do exercício financeiro. Ou seja, é o período em que o orçamento público se realiza, desde a sua concepção até sua apreciação final, respeitadas as orientações da Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto à elaboração e à execução.<sup>14</sup>

Com o fim da execução orçamentária, o Governo passa a se preocupar com a prestação de contas ao Poder Legislativo. O Congresso Nacional espera, do Presidente da República, a apresentação das contas do ano anterior, após 60 dias da abertura da sessão legislativa<sup>15</sup>. Antes, porém, as contas devem passar pelo Tribunal de Contas<sup>16</sup>, que emite apenas um veredito administrativo, mas não exerce jurisdição *stricto sensu*, que é privativa do Poder Judiciário.

As despesas fixadas no orçamento são cobertas com o produto da arrecadação dos impostos federais, como o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), bem como, das contribuições, como a da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Os gastos do Governo também podem ser financiados por operações de crédito<sup>17</sup>, que contribuem para o aumento da dívida pública.

As receitas são estimadas pelo Governo, e podem ser maiores ou menores do que foi inicialmente previsto. Desta forma, se a economia crescer, durante o ano, mais do que o esperado, a arrecadação com os impostos aumentará e o movimento inverso também pode ocorrer.

---

13 SERGIO, 2008, p. 14.

14 Constituição Federal, 1988, art. 166.

15 Ibidem, art. 84, inc. XXIV.

16 Ibidem, art. 71.

17 Que nada mais são do que o endividamento do Tesouro Nacional junto ao mercado financeiro interno e externo. (SERGIO, 2008, p. 15).

Com base na receita prevista, são fixadas as despesas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Depois que o Orçamento é aprovado pelo Congresso, o Governo passa a gastar o que foi autorizado. Caso a receita do ano seja superior à previsão, inicialmente, estimada, o Governo encaminha ao Congresso um projeto de lei pedindo autorização para incorporar e executar o excesso de arrecadação<sup>18</sup>. Esse Projeto define as novas despesas que serão custeadas pelos novos recursos. Caso contrário, se a receita cair, o governo fica impossibilitado de executar o orçamento na sua totalidade, o que exigirá corte nas despesas programadas.

## 2.4 Princípios do Orçamento Público

Conforme Silva (1962) existem princípios básicos que devem ser seguidos para elaboração e controle dos Orçamentos Públicos, que estão definidos na Constituição Federal, na Lei nº4.320/64, no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Segundo James Giacomoni (2003), a Lei nº4.320/64, em seu art.2º, estabelece os fundamentos da transparência orçamentária: A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos aos princípios da unidade, universalidade e anualidade<sup>19</sup>. A seguir são apresentados os princípios do orçamento público:

**a) Princípio da Unidade (art. 2º da Lei 4.320/64)** – o Orçamento deve ser uno, ou seja, só existe um orçamento para cada ente federativo (no Brasil, existe um orçamento para a União, um para cada Estado e um para cada Município);

---

18 Chamado de Créditos Adicionais (SERGIO, 2008, p. 15).

19 GIACOMONI, 2003, p. 70.



**b) Princípio da Universalidade (arts. 2º, 3º e 4º da Lei 4.320/64)** – o Orçamento deve agregar todas as receitas e despesas de toda a administração direta e indireta dos Poderes. A Lei orçamentária deve incorporar todas as receitas e despesas, ou seja, nenhuma instituição pública que receba recursos orçamentários ou gerencie recursos federais pode ficar fora do orçamento;

**c) Princípio da Anualidade / Periodicidade (art. 2º da Lei 4.320/64)** – o Orçamento cobre um período limitado. No Brasil, este período corresponde ao ano civil ou exercício financeiro, de 01/01 a 31/12<sup>20</sup>. O período estabelece um limite de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa, ou seja, o orçamento deve-se realizar no exercício que corresponde ao próprio ano fiscal;

**d) Princípio da Legalidade** – o Orçamento é objeto de uma Lei específica (Lei ordinária no Brasil), e como tal, deve cumprir o rito legislativo próprio, com o cumprimento de todos os quesitos, inclusive seu sancionamento e publicação pelo Presidente da República ou Congresso Nacional;

**e) Princípio da Exclusividade** – o Orçamento deve conter apenas matéria orçamentária e não cuidar de assuntos estranhos, o que aliás, está previsto no art. 165, § 8º da Constituição. Exceção feita à autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito;

**f) Princípio da Especificação ou Discriminação ou Especialização** – são vedadas autorizações globais no Orçamento. As despesas devem ser especificadas no Orçamento, no mínimo, por modalidade de aplicação, ou seja, as despesas devem ser classificadas de tal forma que facilite a análise por parte das pessoas<sup>21</sup>;

---

<sup>20</sup> Conforme estabelecido no art. 34 da Lei 4.320/64.

<sup>21</sup> Segundo o art. 15 da Lei 4.320/64, na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos. Entendendo-se por elementos o desdobramento da despesa como pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para a consecução dos seus fins.

**g) Princípio da Publicidade** – o Orçamento deve ser sempre divulgado quando aprovado e transformado em lei. O conteúdo do orçamento deve ser divulgado ou publicado através dos veículos oficiais de comunicação/divulgação<sup>22</sup> para conhecimento público e para a eficácia de sua validade, que é princípio para todos os atos oficiais do Governo<sup>23</sup>;

**h) Princípio do Equilíbrio** – as despesas autorizadas no Orçamento devem ser, sempre que possível, iguais às receitas previstas<sup>24</sup>. Ou seja, por equilíbrio se entende que, em cada exercício financeiro, o montante da despesa não deve ultrapassar a receita prevista para todo o período, de forma que não haja um desequilíbrio acentuado nos gastos. Dessa forma, esse princípio se constitui em um meio para limitar o crescimento dos gastos públicos e da dívida pública (interna e externa);

**i) Princípio do Orçamento Bruto** – a receita e despesa constante no orçamento, exceto os descontos constitucionais (ex. transferências constitucionais), devem aparecer no Orçamento pelo valor total ou valor bruto, sem deduções de nenhuma espécie. Esse princípio pretende impedir a inclusão, no orçamento, de importâncias líquidas, isto é, a inclusão apenas do saldo positivo ou negativo resultante do confronto entre receitas e as despesas de determinado serviço público;

**j) Princípio da Clareza** – o Orçamento não deve permitir interpretações diferentes daquela que atenda aos reais interesses da coletividade desejados pelo poder público. Logo, o Orçamento não pode permitir interpretação duvidosa, sendo de suma importância ser transparente e claro;

**k) Princípio da Não-afetação ou Não-vinculação** – é vedada a vinculação dos impostos a Órgão, Fundo ou despesa específica<sup>25</sup>.

---

22 No caso específico, a publicação deve ser feita no Diário Oficial da União.

23 Constituição Federal, 1988, art. 37.

24 Lei 4.320/64, art. 7º, §1º, 2º e 3º.

25 Ibidem, art. 167, inc. IV.

## 2.5 Elaboração do Orçamento Federal

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Poder executivo a responsabilidade pelo sistema de Planejamento e Orçamento, e a iniciativa dos seguintes projetos de Lei:

- a) Plano Plurianual (PPA);
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e
- c) Lei de Orçamento Anual (LOA).

O Orçamento é elaborado pelos três Poderes da República e consolidado pelo Poder Executivo. Ele precisa ser equilibrado. Ou seja, não pode fixar despesas em valores superiores aos recursos disponíveis. Essa limitação obriga o Governo a definir prioridades na aplicação dos recursos estimados. As metas para a elaboração da proposta orçamentária são definidas pelo PPA e priorizadas pela LDO.

### **a) Plano Plurianual**

O projeto do Plano Plurianual precisa ser elaborado pelo Governo e encaminhado ao Congresso Nacional, para ser discutido e votado até 31 de agosto do primeiro ano do mandato de cada Presidente (quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro), como determina a Constituição. Depois de aprovado, o PPA é válido para os quatro anos seguintes (2º, 3º e 4º ano de mandato do Chefe do Executivo, e 1º ano do próximo mandato).<sup>26</sup>

A Lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.<sup>27</sup>

A finalidade do PPA, em termos orçamentários, é estabelecer objetivos e metas que comprometam o Poder Executivo e o Poder Legislativo a dar continuidade aos programas na

---

<sup>26</sup> No primeiro ano de mandato do Chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito) ele estará executando a 4ª etapa do Plano Plurianual que foi elaborado no mandato anterior.

<sup>27</sup> Constituição Federal, 1988, art. 165, § 1º.

distribuição dos recursos. O PPA precisa ser aprovado pelo Congresso até o final do primeiro ano do mandato do Presidente eleito. O controle e fiscalização da execução do PPA são realizados pelo sistema de controle interno do Poder Executivo e pelo Tribunal de Contas;

#### **b) Lei de Diretrizes Orçamentárias**

A LDO prioriza as metas estabelecidas no PPA, e orienta a elaboração do Orçamento Geral da União, que terá validade para o ano seguinte. O projeto da LDO é elaborado pelo Poder Executivo, sob a direção do Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e a coordenação da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), e precisa ser encaminhado ao Congresso até o dia 15 de abril de cada ano (oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro). O Projeto da LDO tem como base o PPA e deve ser apreciado pelo Congresso Nacional até 15 de julho de cada exercício. Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da República.

A LDO é a Lei anterior à Lei Orçamentária, que define as metas e prioridades em termos de programas a executar pelo Governo. A LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do Orçamento (LOA), dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências de financeiras de fomento.

James Giacomoni (2003) ressalta que a Lei Complementar nº 101/2000<sup>28</sup> (LRF) ampliou o significado e a importância da LDO ao atribuir-lhe a incumbência de disciplinar inúmeros temas específicos<sup>29</sup>.

Segundo James Giacomoni (2003, p. 204) “A LDO é o instrumento propugnado pela Constituição, para fazer a transição entre o PPA (documento de planejamento estratégico) e as leis orçamentárias anuais”.

---

28 Lei Complementar nº 101/2000, arts. 4º, 5º, 7º, 8º e 14.

29 GIACOMONI, 2003. p. 202.

### **c) Lei Orçamentária Anual**

A LOA compreenderá<sup>30</sup>:

- 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,
- o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto,
- o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A LOA disciplina todos os programas e ações do Governo Federal no exercício. Nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar consignada no Orçamento. Por determinação constitucional, o Governo é obrigado a encaminhar o Projeto de LOA ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. Acompanha o projeto uma mensagem do Presidente da República, na qual é feito um diagnóstico sobre a situação econômica do Estado e suas perspectivas.

No Congresso, Deputados e Senadores discutem na Comissão Mista de Orçamento e Planos a proposta orçamentária (projeto de Lei) enviada pelo Poder Executivo, fazendo modificações que julgar necessárias, por meio de emendas, votando ao final o projeto.

A Constituição determina que o Orçamento deve ser votado e aprovado pelo Plenário do Congresso Nacional (ambas as casas) até o final de cada sessão legislativa (22/12 de cada ano). Depois de aprovado, o projeto é sancionado e publicado pelo Presidente da República, transformando-se na LOA.

---

30 Constituição Federal, 1988, art. 165, § 5º.

É oportuno registrar que a LOA estima as receitas e autoriza as despesas do Governo de acordo com a previsão de arrecadação. Na hipótese de durante o exercício financeiro, houver necessidade de realização de despesa acima do limite que está previsto na Lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional um novo projeto de lei solicitando crédito adicional.

Mesmo após a LOA ter sido votada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, ainda assim não há garantias no recebimento dos recursos previsto na LOA, conforme entendimento de James Giacomoni (2003, p. 282 e 283), sempre que a previsão de receita frustrar haverá necessidade de contenção dos gastos e obrigará o Poder Executivo, muitas vezes, a editar Decretos com limites orçamentários e financeiros para o gasto, abaixo dos limites autorizados pelo Congresso. São os intitulados Decretos de Contingenciamento, que limitam as despesas abaixo dos limites aprovados na Lei Orçamentária.

### 3 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NA MARINHA DO BRASIL

A Marinha do Brasil se utiliza do Sistema do Plano Diretor (SPD) para o planejamento, execução e controle do orçamento anual a ela destinado.

O Plano Diretor (PD) é um instrumento de planejamento, execução e controle, de caráter permanente, inerente às gestões orçamentária e financeira, desenvolvidas nos diversos escalões administrativos, visando a adequação dos recursos disponíveis às necessidades da MB (BRASIL, 2009, p. 2-1).

O PPA é um dos documentos condicionantes<sup>31</sup> do SPD. Os princípios que norteiam o SPD são, em linhas gerais, os mesmos que, atualmente, orientam o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) e, em razão disso, é esperado que haja compatibilidade entre o modelo de gestão do PPA e o modelo adotado há mais de quarenta anos pela MB e Governo Federal.

A integração entre os dois sistemas é materializada por meio da correlação entre Ação Orçamentária (AO) do PPA e Ação Interna (AI) e respectivos Planos Internos (PI) do SPD, segundo a premissa “cada Ação Interna do SPD é provisionada com crédito oriundo de somente uma Ação Orçamentária”. Desse modo, a meta física de cada Ação Interna do SPD contribui para a consecução dos objetivos da Ação do PPA a qual está vinculada, em termos de bens e serviços ofertados, desta forma, vincula-se as demandas previstas no PPA, que é Governamental, com a sistemática da Marinha do Brasil por meio do SPD.

O SPD apoia-se na estrutura administrativa da MB para atingir os propósitos para os quais foi criado, e se utiliza de um sistema corporativo denominado Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD), que visa dentre outras funções harmonizar o SPD ao sistema governamental, utilizando os seus diversos módulos de apoio à gestão dos recursos orçamentários.

#### 3.1 Estrutura Funcional do Sistema do Plano Diretor

A estrutura funcional do SPD é composta conforme abaixo:

a) **Direção Geral** - Exercida pelo CM e, por delegação deste, pelo Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA);

---

<sup>31</sup> São os pilares para o planejamento orçamentário da MB. As orientações e determinações contidas nestes documentos servirão de parâmetros para nortear as ações e os planejamentos decorrentes, visando à adequação dos recursos escassos às demandas dos Setores (SGM-101, 2009, p. 3-1).

**b) Direção Setorial** - Exercida pelos titulares dos Órgãos de Direção Setorial (ODS). É responsável pela priorização dos subsídios do seu Setor, pela análise das propostas de Ação Interna e Compromisso Futuro<sup>32</sup>, pela criação da Seção II do Empreendimento Modular (EM)<sup>33</sup> pela consolidação das informações do Relatório de Avaliação do Plano de Ação (RAPA) do seu Setor para o Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha (COFAMAR);

**c) Direção Executiva** - Exercida pelos titulares das Diretorias Especializadas (DE), ou de órgãos equivalentes, na função de Relatores de Plano Básico (PB), a quem cabe orientar, coordenar e controlar as atividades do PD relacionadas com o seu respectivo PB;

**e) Direção Executiva Adjunta** - Exercida pelos Comandantes dos Distritos Navais, Comandante-em-chefe da Esquadra e Comandante de Força de Fuzileiros da Esquadra (ComFFE), na função de Relatores Adjuntos de PB, a quem cabe orientar, coordenar e controlar as atividades do PD relacionadas com suas Organizações Militares (OM) subordinadas, estabelecendo a comunicação destas com os diversos Relatores de PB;

**f) Gerência de Empreendimento Modular (GEM)** - Desempenhada pelo Titular de uma OM ou por pessoa especialmente designada;

**g) Secretaria Executiva** - Exercida pelo Secretário-Geral da Marinha, com o assessoramento do Coordenador de Orçamento da Marinha e, por delegação, pelo Diretor de Administração da Marinha;

**h) Gestoria Executiva** - Exercida por OM que executam as funções de uma Unidade

---

32 É um instrumento de planejamento destinado ao conhecimento prévio dos volumes de créditos que deverão ser, obrigatoriamente, aplicados em exercícios financeiros subsequentes ao Plano de Ação em curso. Os créditos destinados às Ações Internas ou parcelas destas Ações vinculadas a CF deverão ser alocados, prioritariamente, durante a montagem de um Plano de Ação. (SGM-101, 2009, p. 5-16).

33 O EM é constituído por um agrupamento de Ações Internas representando módulos de uma meta global, cuja criação requeira uma decisão decorrente de um planejamento de Alto Nível, e onde o porte e a complexidade exijam o atendimento de metas parciais interdependentes, escalonadas harmonicamente no tempo, propiciando a consecução da meta planejada. É um instrumento de planejamento e avaliação, pautado no gerenciamento de Ações Internas, previsto no SPD. (SGM-101, 2009, p. 5-13).



Gestora Responsável (UGR) pela execução de Ações Internas ou parcelas destas Ações;

**i) Assessoria Geral** - Prestada por dois conselhos consultivos, de caráter permanente:

– Conselho do Plano Diretor (COPLAN),

– Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha (COFAMAR).

**j) Conselho do Plano Diretor (COPLAN)** - O COPLAN é um órgão consultivo, de caráter permanente, que tem o propósito de assessorar o CM no trato dos assuntos relacionados com o ciclo de planejamento do PD, presidida pelo CEMA;

Em suas Reuniões, o COPLAN compatibiliza as necessidades apresentadas pelos Setores com os recursos disponíveis, sob a ótica das prioridades estabelecidas para a MB, com o objetivo de montar o Plano de Ação (PA)<sup>34</sup>, para o exercício subsequente;

**k) Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha (COFAMAR)** - O COFAMAR tem como propósito assessorar o CM nos assuntos administrativos financeiros, exercendo o mais elevado nível de controle da execução do PD e atualmente presente no mais alto nível de controle interno da Administração Naval. Em suas reuniões, o COFAMAR avalia a execução físico-financeira do PA, a situação do Fundo Naval e outras atividades relacionadas com a administração financeira da MB;

Tanto nas reuniões do COFAMAR quanto do COPLAN são realizadas antecipadamente reuniões de assessores para que sejam previamente esclarecidas dúvidas sobre a matéria agendada.

### **3.2 Execução do Sistema do Plano Diretor**

São realizados ao longo de um ano três ciclos (Ciclo de Planejamento, Ciclo de Execução, e Controle do PA), bem como, com vistas ao planejamento das ações e metas que se pretende alcançar e à execução dos recursos distribuídos para o exercício em pauta.

---

<sup>34</sup> É a fatia do PD, correspondente a um exercício financeiro, composta das Ações Internas dos diversos PB às quais foram consignadas dotações orçamentárias (SGM-101, 2009, p. 4-2).

a) **Ciclo de Planejamento** - O ciclo de Planejamento é iniciado pelas Revisões de Planos Básicos<sup>35</sup>, momento especial, pois reveste-se de grande importância na previsão da Marinha do Brasil em atingir as metas planejadas pela alta administração;

A importância do planejamento é algo que precisa ser lembrado em todos as OM que compõem a estrutura de nossa Força;

O Planejamento precisa ser entendido como o trabalho de preparação para qualquer empreendimento, e deve-se estabelecer objetivos, segregar recursos necessários para atingir tais objetivos, elaborar políticas que deverão governar a aquisição, utilização e disposição desses recursos, estipular etapas, prazos e meios para sua concretização;

As informações trabalhadas inicialmente nas Revisões de Planos Básicos formam o alicerce da atividade que consiste em priorizar e hierarquizar a infinidade de metas subsidiadas pelos Setores. Internamente, a alta Administração Naval, por meio das reuniões do COPLAN, promove a montagem do Plano de Ação, que impactará os próximos exercícios;

Externamente, tais informações coletadas ainda nesse processo inicial serão a base para pleitos de ampliação da capacidade de execução orçamentária e financeira da Força. Tais subsídios quando quantificados corretamente, tanto monetariamente quanto temporalmente, conterão informações relevantes, devendo se relacionar com os macro cenários nacionais, como por exemplo, impacto na geração de emprego e renda ou promoção de benefícios sociais, são motivadores para a ampliação do patamar de nossa execução orçamentária;

Releva mencionar que, à medida que há um incremento na qualidade destas informações, a Marinha promove uma maior transparência dos seus gastos e, por conseguinte um maior fortalecimento da Força Naval junto à sociedade;

---

35 A Revisão de PB é realizada considerando as modificações conjunturais no contexto econômico-financeiro nacional e no contexto naval, e visa corrigir a ação planejada, decorrente de atualização dos documentos condicionantes do PD e da avaliação efetuada durante a fase de execução das Ações Internas integrantes dos PB, para atingir o conhecimento das demandas físico-financeiras e prioridades estabelecidas pelos Setores da MB (SGM-101, 2009, p. 6-2 e p. 6-3).

O produto final do planejamento é a montagem do PA, e se desenvolve a partir do término da revisão dos PB no “ano A”, quando serão conhecidas as necessidades gerais e específicas da MB para o “ano A+1”, as prioridades setoriais e os recursos considerados suficientes para atendê-las;

**b) Ciclo de Execução** - Caracteriza-se pela execução das Ações Internas ou parcelas destas Ações que foram contempladas com dotações de crédito no exercício corrente, como também pela introdução de eventuais Alterações no PA (ALTEPA)<sup>36</sup> e de Crédito (ALTCRED)<sup>37</sup>;

**c) Controle do Plano de Ação** - Visa acompanhar as metas estabelecidas nas Ações Internas dos Planos Básicos em execução, proporcionando a correção de desvios em tempo hábil, de forma a permitir a otimização do emprego dos recursos disponíveis para a MB no ano a que se refere;

O controle do PA implica no acompanhamento físico e financeiro das Ações Internas, nos níveis adequados a cada escalão hierárquico da estrutura do SPD. A cada trimestre, os dados são apreciados pelo COFAMAR, cujas Reuniões ordinárias constam no Calendário de Trabalho do Plano Diretor (CTPD).

---

36 As UG, caso encontrem fatores imprevistos que impossibilitem a execução física ou financeira das Ações Internas ou parcela destas Ações, poderão encaminhar ao Relator do respectivo PB ou ao Relator Adjunto, solicitação de ALTEPA destinada a permitir o alcance ou a alteração das metas previstas (SGM-101, 2009, p. 6-14).

37 As UGE poderão solicitar, aos Relatores de PB ou aos Relatores Adjuntos, a alteração do crédito recebido que implique na modificação da classificação dos recursos a elas provisionados no PA do exercício, visando à execução normal das Ações Internas. Esta modificação compreende alterações de ND, FR, Moeda e UGR/UGE (SGM-101, 2009, p. 6-18).

#### **4 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NA DIRETORIA-GERAL DO MATERIAL DA MARINHA**

Todos as Unidades Gestoras (UG) da MB, Relatores, Relatores Adjuntos, e os ODS deverão estar alinhados com os objetivos da Revisão/2013 dos PB, emanados pelo Estado-Maior da Armada previstos na sua Circular nº 1/2013:

O momento da “Revisão dos PB” é de extrema importância, pois os subsídios nela apresentados permitem que a Alta Administração Naval tome conhecimento das necessidades da MB como um todo, possibilitando uma melhor priorização de seus recursos. Nesse escopo, é importante que as Unidades Gestoras (UG), os Relatores Adjuntos, os Relatores de PB e os ODS façam uma equilibrada distribuição de suas demandas e acurada priorização das mesmas (BRASIL, 2013, p. 2).

A DGMM, OM subordinada ao Comandante da Marinha, e sendo um ODS na estrutura administrativa da MB e, estrutura funcional do SPD, possui registrado em seu regulamento<sup>38</sup> como propósito de sua missão (art. 2º) o de contribuir para o preparo e aplicação do Poder Naval, no tocante às atividades relacionadas com o material e a tecnologia da informação da Marinha, cabendo as seguintes tarefas (art. 3º) para o atingimento do propósito:

- a) supervisionar os estudos para a formulação de diretrizes concernentes à produção, manutenção, desenvolvimento e pesquisas do material que lhe será afeto;
- b) supervisionar os projetos, a construção, a aquisição, a manutenção e os reparos de navios, aeronaves e equipamentos em geral;
- c) exercer a supervisão técnica do Sistema de Abastecimento da Marinha;
- d) supervisionar as atividades relativas à Governança de tecnologia da Informação na Marinha.

A DGMM tem como titular um Almirante-de-Esquadra que é assessorado pelo coordenador do Programa de Reaparelhamento da Marinha (C-PRM), pelo Coordenador de Manutenção de Meios (C-MM), pelo Coordenador Especial de Submarinos (C-SUB), por um Chefe de Gabinete, por um Assessor do Plano Diretor e pelo Coordenador-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN).

---

<sup>38</sup> Regulamento da DGMM aprovado pela Portaria nº 274 do Estado-Maior da Armada (EMA), de 10 de novembro de 2010.

Cabe ao Assessor do Plano Diretor, dentre outras competências previstas no art. 13 do Regulamento da DGMM, a de “assessorar o Diretor-Geral nos assuntos relacionados ao Sistema do Plano Diretor”, foco principal deste trabalho. E para o exercício dessa atribuição o § 5, do art. 3º, do citado Regulamento, estabelece que o Assessor do PD contará com duas assessorias adjuntas: a Assessoria Adjunta para o COFAMAR; e a Assessoria Adjunta para o COPLAN.

Para a análise do processo orçamentário da DGMM será estudada a tarefa da Assessoria Adjunta para o COPLAN, prevista no inc. II, do § 2, do art. 17, do Regimento Interno da DGMM<sup>39</sup>, que é “coordenar e acompanhar o planejamento financeiro de metas físicas afetas aos planos básicos<sup>40</sup> do Setor do Material, para os PA posteriores ao corrente”, analisando-se sua complexidade e dimensão.

A Assessoria Adjunta para o COPLAN, da DGMM, durante a fase de planejamento orçamentário, cumpre às etapas e aos prazos previstos no (CTPD)<sup>41</sup>.

A TAB. 1 apresenta os Planos Básicos e respectivos Relatores que são subordinados ao Setor do Material. Tendo suas metas gerenciadas pelas Coordenadorias (C-PRM e C-MM), e assessoradas financeiramente pelas Assessorias Adjuntas do Plano Diretor da DGMM.

---

39 Aprovado pela Portaria nº 328/2011 do Diretor-Geral.

40 O PB é utilizado pelo Relator para planejar, executar e controlar as tarefas sob sua responsabilidade, sendo composto por Ações Internas (AI) e seus respectivos Planos Internos (PI) que, quando executados, contribuem para a consecução do propósito estabelecido (SGM-101, 2009, p. 5-1).

41 É o documento que estabelece as datas limites para a elaboração, revisão, atualização, publicação, distribuição e divulgação de documentos, bem como, das Reuniões e outros eventos pertinentes ao PD, indicando, também, os responsáveis pelo seu cumprimento (SGM-101, 2009, p. 4-4).

TABELA 1  
Planos Básicos do Setor do Material

PLANO BÁSICO	TÍTULO	RELATOR
ALFA	Renovação e Ampliação dos Meios Flutuantes	Diretoria de Engenharia Naval (DEN)
BRAVO	Renovação e Ampliação dos Meios Aéreos	Diretoria de Aeronáutica da Marinha (DAerM)
ECHO	Bases Navais e Aéreas	Diretoria de Obras Civas da Marinha (DOCM)
FOXTROT	Sistemas de Armas e Sensores	Diretoria de Sistemas de Armas da Marinha (DSAM)
TANGO	Telecomunicações	Diretoria de Comunicação e Tecnologia da Informação da Marinha (DCTIM)
UNIFORM	Sistemas Nucleares	Coordenador do Programa de Reaparelhamento da Marinha (C-PRM)

Fonte: SGM-101, 2009, 3ª Revisão, anexo “K”.

#### 4.1 Subsídios Recebidos pela DGMM

A DGMM, durante o processo de Revisão do PA/2013, analisou os subsídios do seu Relator Adjunto (COGESN), e de seis Relatores de PB subordinados, bem como, os subsídios relacionados aos cinco Empreendimentos Modulares (EM) associados ao setor do Material. Os EM de número 18, 19 e 20 estão associados ao PROSUB e são coordenados pela COGESN, o EM de número 21 tem por finalidade a modernização dos submarinos existentes na MB, sendo coordenados pelo C-SUB, e, por fim, o EM de número 21, tem por finalidade a modernização da estrutura da aviação naval da MB, sendo coordenado pela DAerM.

Para a análise dos subsídios da Revisão dos PB do PA/2013, estudados pela Assessoria Adjunta para o COPLAN, que irão compor as metas planejadas para serem executadas no Plano de Ação/2014 do Setor do Material, foram solicitadas, informações ao Setor do Plano Diretor, da DGMM, sobre todos os dados subsidiados pelos Relatores de PB e Relator Adjunto subordinados à DGMM, conforme compilado na TAB. 2.

TABELA 2

Subsídios contendo informações da revisão do PA/2013 encaminhados pelos relatores subordinados à DGMM, mensurados pela quantidade de metas e volume financeiro envolvido

Relator (“PB”)	QTD de Metas Subsidiadas	Valor Subsidiado (R\$)
DEN (“A”)	35	783.204.685,61
DAerM (“B”)	12	38.737.000,00
DOCM (“E”)	39	269.864.481,32
DSAM (“F”)	60	495.948.013,45
DCTIM (“T”)	86	89.298.415,40
C-PRM (“U”)	54	424.603.382,16
GEM <sup>42</sup> 18	18	2.097.538.657,69
GEM 19	26	496.103.914,40
GEM 20	23	1.132.090.813,67
GEM 21	10	80.819.481,20
GEM 22	33	697.586.984,65
<b>TOTAL</b>	<b>396</b>	<b>6.605.795.829,5</b>

Fonte: Dados de pesquisa na DGMM.

Para uma visão geral das etapas a serem cumpridas pela DGMM, durante a fase de planejamento do Plano Diretor, e de como os subsídios são analisados, apresenta-se no APÊNDICE A um fluxograma com as principais atividades a serem realizadas, durante o planejamento orçamentário, sob a responsabilidade de execução do ODS, sendo associado a um evento (EVT) previsto no CTPD.

Para melhor compreensão do fluxograma supracitado, será apresentada uma explicação da execução de cada atividade conforme orientação prevista no SIPLAD, na ordem numérica que se apresenta no referido apêndice.

Em seguida, no item 4.2 deste trabalho, para confrontar com a explicação prevista na norma, serão analisadas como estas atividades são realmente realizadas pelo ODS, considerando a relevância do volume de dados (subsídios) analisados pela DGMM,

42 Gerente de Empreendimento Modular (SGM-101, 2009, P. 5-15).

associados ao tempo disponível, previsto no CTPD, para a sua execução e citando observações acerca da estrutura administrativa existente para atender este planejamento, de forma a permitir um melhor entendimento do processo de revisão do PA/2013 do Setor do Material.

Seguem abaixo as explicações nas atividades do fluxograma do APÊNDICE A:

a) A atividade 1, compõe-se do levantamento de todas as necessidades por todas as OM da Marinha que estão associadas aos assuntos da competência dos Relatores de PB do setor do Material;

b) A atividade 2, possui duas caixas no fluxograma pois está relacionada a uma mesma atividade, qual seja, o envio dos subsídios de qualquer OM da MB para os Relatores Adjuntos, se estiverem em sua cadeia de Comando, ou diretamente ao Relator de PB. Os Relatores Adjuntos consolidam os dados recebidos e enviam aos Relatores de PB do Setor do Material, a eles afetos;

c) Na Atividade 3, os Relatores consolidam os subsídios recebidos, diretamente, de qualquer OM da MB, dos Relatores Adjuntos e aqueles subsídios relacionados às metas que estão em andamento, e requerem recursos ao longo de mais de um Plano de Ação, chamadas de Compromissos Futuros<sup>43</sup> (CF), e enviam para a análise da DGMM;

d) Na atividade 4, a DGMM analisa os subsídios recebidos dos seis (6) Relatores de PB, verificando se todos os CF foram subsidiados e se seus valores estão corretos, se foram cumpridas as orientações, relativas ao processamento no SIPLAD, emanadas pelo EMA na sua Circular nº 1/2013, e se todos os EM tiveram suas metas subsidiadas. Neste momento, o Assessor Adjunto para o COPLAN ao receber os subsídios os encaminha para os Setores da

---

43 É um instrumento de planejamento destinado ao conhecimento prévio dos volumes de créditos que deverão ser, obrigatoriamente, aplicados em exercícios financeiros subsequentes ao PA em curso. Os créditos destinados às Ações Internas ou parcelas destas ações vinculadas a CF deverão ser alocados, prioritariamente, durante a montagem de um PA (SGM-101, 2009, p. 5-16).



DGMM (a grande maioria das metas deverão ser analisadas pelos gerentes das Coordenadorias do PRM, Manutenção de Meios e Submarinos), responsáveis pelo seu acompanhamento, por sua análise e pelas críticas dos dados recebidos;

e) Na atividade 5, os Relatores de PB do Setor do Material corrigem as observações apontadas pelo ODS e disponibilizam os novos dados no SIPLAD;

f) Na atividade 6, o Assessor do Plano Diretor e Assessor Adjunto para o COPLAN da DGMM verificam se as observações apontadas foram corrigidas pelos Relatores subordinados no SIPLAD, consolidam todas as metas subsidiadas em uma única planilha para o momento do ordenamento sequencial destas, em prioridade, até a última meta subsidiada. Tal procedimento exige que o Diretor-Geral receba uma assessoria detalhada, das suas coordenadorias, sobre a importância na execução das metas de todos os Planos Básicos subordinados, pois neste momento o ODS informará a MB que metas deverão receber recursos, prioritariamente, em detrimento de outras, com as justificativas pertinentes;

g) Na atividade 7, o EMA, como Órgão de Direção Geral do SPD, consolida todos os subsídios recebidos da MB, analisa a pertinência, à luz das orientações emanadas pelo CM, e prepara, acompanhado da DGOM, a Pré-proposta Orçamentária para ser apreciada pelo Ministério da Defesa.

#### **4.2 Análise dos Subsídios Recebidos pela DGMM**

Serão analisados os dados compilados e obtidos do processo de Revisão do PA/2013 do Setor do Material, e as atividades a serem cumpridas pelo ODS, conforme o fluxograma supracitado, e o CTPD, apresentando-se algumas considerações da análise do processamento destas informações, apontando possíveis ações a serem realizadas para mitigar tais observações:

a) Ao se observar no CTPD os prazos previstos no EVT 29 (1ª análise crítica dos subsídios), que compõe a atividade 4 do fluxograma do APÊNDICE A, constata-se que para seu o cumprimento a DGMM tem apenas dez dias úteis (25/03 a 08/04/13), tempo que pode comprometer a qualidade da análise dos dados recebidos, pois, observa-se que conforme os dados da tabela 2, elevada quantidade de metas a serem analisadas pelos setores da DGMM, totalizando 396 de seis PB distintos, com um volume financeiro subsidiado superior a R\$ 6,6 bilhões;

b) Aliado ao diminuto tempo para análise dos subsídios constata-se uma quebra na continuidade do gerenciamento das metas desenvolvidas na DGMM, em muito, impactada pela natural rotatividade de pessoal na MB, pois, ao se movimentarem os Gerentes da DGMM, muitas das informações adquiridas sobre o processamento do PD, não passadas ao substituto, mas tão somente o acompanhamento simplificado das metas gerenciadas, o que vem a prejudicar a qualidade do trabalho dos novos Gerentes. Alia-se à dificuldade anterior, que alguns dos novos Oficiais embarcados não possuem conhecimento técnico de Planejamento Orçamentário, contribuindo ainda mais para comprometer o resultado do trabalho dos novos Gerentes nesta etapa do Planejamento;

Vislumbra-se como medidas para minimizar as observações acima apontadas:

- quanto ao exíguo prazo para a análise dos subsídios pelo ODS, seria propor alteração do calendário de trabalho, ao EMA, justificando a importância do aumento do prazo desta etapa, no momento da análise da revisão do CTPD para o ano seguinte, que ocorre no final do ano corrente,

- quanto ao nível de conhecimento dos novos Oficiais embarcados na DGMM, a realização de uma Palestra, no início de cada ano, pelo Setor do Plano Diretor da DGMM,

onde seriam apresentados os Processos de Planejamento e Execução Orçamentários da MB, bem como, as metas em execução pelo Setor do Material, visando nivelar os conhecimentos destes Oficiais, o que poderia contribuir para a melhoria da qualidade das informações produzidas pelos novos gerentes.

c) constata-se uma dificuldade no cumprimento do evento 35 do CTPD (priorização de todas as metas do Setor) associado à atividade 6 do fluxograma supracitado, pela exiguidade de tempo (15/04 a 17/04/2013), 03 dias úteis, para a análise de um grande volume de metas e recursos associados a uma grande variedade de assuntos que são gerenciados pelo Setor do Material nos seus seis (6) PB. Nesta fase, observa-se uma concorrência de assuntos de diferentes naturezas (aviação, tecnologia da informação, obras civis, programa nuclear, dentre outros previstos na tabela 1) que são necessidades prioritárias da MB, e que requerem a análise do decisor para ordená-las, prioritariamente, sem comprometer o andamento das metas em execução e cumprindo as orientações emanadas pelo Comandante da Marinha sobre o crescimento da nossa Força Naval;

d) Observa-se, também, como fator que pode comprometer a qualidade da Revisão do PA, que, na prática, a decisão do ordenamento prioritário, das metas da DGMM, fica sob o julgo único do Diretor-Geral, após apresentada pelo Assessor do Plano Diretor, quando, na realidade, deveria ser realizada por meio do assessoramento colegiado dos Coordenadores e Gerentes da DGMM, no sentido de melhor estabelecer as prioridades das metas deste ODS. Vale ressaltar, que esta etapa se reveste de grande importância, pois é sabido que não há recursos suficientes para o atendimento de todas as necessidades apresentadas, em decorrência da possibilidade de contingenciamento dos recursos já previstos na LOA pelo Governo, exigindo, deste momento, um trabalho minucioso e criterioso.

Vislumbra-se como medidas para minimizar as observações acima apontadas:

- quanto ao exíguo tempo para priorização das metas do setor do material, seria a partir da proposição de alteração do calendário de trabalho ao EMA, mostrando a importância do aumento no prazo desta etapa, no momento da análise da revisão do CTPD para o ano seguinte, que ocorre no final do ano corrente,

- quanto à possibilidade de participação dos Coordenadores e Gerentes da DGMM no processo de decisão do ordenamento da prioridades das metas do Setor, seria por meio da realização de reuniões de assessoramento, gerenciadas pelo Assessor do Plano Diretor, com a participação de todos os envolvidos para a profunda análise deste assunto, a fim de sugerir uma efetiva e justificada ordem de prioridade de todas as metas da DGMM, para serem encaminhadas à decisão do Diretor-Geral. Vale ressaltar, que a implementação desta sugestão está condicionada ao aumento do prazo para execução desta atividade.

## 5 CONCLUSÃO

Com a realização deste estudo, verificou-se que o Orçamento Geral da União (OGU) poderia ser chamado de coração da administração pública federal, posto que define e fixa as despesas públicas que serão realizadas e que permite aos cidadãos verificarem a destinação dada aos recursos que o governo recolhe sob a forma de impostos.

Nesse sentido, as Leis do PPA, LDO e LOA se revelam de extrema importância por formarem o arcabouço jurídico que baliza todo o gasto público, na esfera federal, acrescidos dos princípios básicos definidos na Constituição, na Lei 4.320/64, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei de Responsabilidade Fiscal, também considerados durante a elaboração e o controle do Orçamento Público.

Faz-se importante ressaltar que a realização de um criterioso planejamento, por ocasião da elaboração do Orçamento, permite a alocação dos recursos no atendimento das metas essenciais dos diversos Órgãos Públicos, pois, como já exposto neste trabalho, a LOA após votada pelo Congresso Nacional, e sancionada pelo Presidente da República, não oferece garantias do recebimento dos recursos previstos, havendo, por vezes, a necessidade de contenção de gastos e obrigando a edição de Decretos de Contingenciamento pelo Poder Executivo; caso em que são atendidas apenas as metas essenciais constantes do Orçamento.

Nesse contexto, internamente, a Marinha do Brasil se utiliza do (SPD), por meio dos Conselhos COFAMAR e COPLAN, para planejar, executar e controlar seu orçamento anual, dando ênfase às metas consideradas essenciais.

Assim, partindo da importância do planejamento orçamentário e, considerando a complexidade das metas e volume de recursos destinado à DGMM, neste trabalho, foram analisadas atividades e etapas cumpridas, partindo de sua Assessoria Adjunta, para o COPLAN, na montagem do orçamento para o ano de 2014.

Tal análise buscou detectar possíveis dificuldades no cumprimento daquelas atividades e identificar os pontos passíveis de modificações, no sentido de garantir a efetividade e a qualidade necessárias à administração dos subsídios enviados ao EMA, Órgão de Direção Geral da Sistemática do Plano Diretor e consolidador do orçamento da MB.

Desta forma, em detalhado exame da fase quatro do fluxograma apresentado no processo orçamentário da DGMM, foi constatada uma inadequação do calendário de trabalho, demonstrando baixa prioridade conferida à realização de algumas etapas do planejamento orçamentário, acarretando a exiguidade de tempo para análise crítica dos subsídios, ocasionando, por vezes, o comprometimento da qualidade de sua correção.

Com base nesses dados avaliados durante a realização deste estudo, sugere-se que tais dificuldades podem ser minimizadas alterando-se o calendário de trabalho, de modo a ampliar o prazo destinado à análise dos subsídios recebidos, conferindo maior prioridade às etapas do planejamento, e a oferecer melhor qualidade ao processo de análise e correção dos subsídios.

Além disso, de maneira geral, verificou-se uma quebra de continuidade no gerenciamento das metas desenvolvidas na DGMM, impactada, em muito, pela rotatividade de pessoal, peculiar às especificidades da Instituição, que poderia ser minimizada com a promoção de palestras instrucionais voltadas aos novos gerentes, ao início de cada ano, possibilitando um nivelamento dos conhecimentos destes Oficiais na DGMM.

Observou-se, enquanto outro aspecto a aprimorar na sistemática analisada, na fase seis do fluxograma, a ausência de assessoria das Coordenadorias e Gerentes no processo de decisão, por ocasião da etapa de priorização entre todas as metas do Setor da DGMM, decorrendo deste fato a superficialidade na análise das informações prestadas para subsidiar o ordenamento das prioridades orçamentárias e o processo de definição das metas essenciais.

Sugere-se, então, que o processo de priorização das metas possa decorrer de análise

mais aprofundada dos subsídios, contando com a assessoria das Coordenadorias e Gerentes durante essa fase do fluxograma, uma vez que a participação direta de todos os envolvidos no processo permitiria um ordenamento baseado na adequada, e justificada, prioridade dentre todas as metas da DGMM, para, posteriormente, serem submetidas à decisão do Diretor-Geral.

Por fim, o mapeamento dos processos, atinentes à sistemática ora estudada, faz-se mister para permitir o detalhamento e a análise aprofundada necessários à melhoria contínua dos processos aqui pesquisados.

Este trabalho procurou apresentar a base teórica de planejamento orçamentário que a DGMM utilizou de referência na montagem do seu orçamento para o PA2014, citando as etapas de seus processos e observações que poderiam, caso alteradas, contribuir para um orçamento mais efetivo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 292 p.

\_\_\_\_\_. Diretoria-Geral do Material da Marinha. *Regulamento da Diretoria-Geral do Material da Marinha*. Disponível em: <<http://www.dgmm.mb/hp/apresenta.htm>>. Acesso em: 28 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. *Regimento Interno da Diretoria-Geral do Material da Marinha*. Disponível em: <<http://www.dgmm.mb/hp/apresenta.htm>>. Acesso em: 28 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior da Armada. *Calendário de Trabalho do Plano Diretor*. Disponível em: <<http://www.ema.mb/PlaDir/ctpd/ctpd-completo.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. *Diretrizes Gerais para a Revisão-2013 dos Planos Básicos (PB)*. Disponível em: <<http://www.ema.mb/PlaDir/ctpd/Circ1-2013-EMA.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Orçamento da União, Projeto de Lei Orçamentária, exercício financeiro 2013*. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/ploa2013/Volume\\_3.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/ploa2013/Volume_3.pdf)>. Acesso em 15 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento MTO*. V. 2014. Brasília, 2013. 183 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria-Geral da Marinha. *SGM-101: Normas para a Gestão do Sistema do Plano Diretor*. 3ª revisão. Mod. 3, Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Legislação Orçamentária*. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/legislacao>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.798 de 4 de abril de 2013. Lei Orçamentária Anual. *Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013*. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 abr. 2013. Seção 1, p. 2. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/loa>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei n. 02/2013-CN. *Lei de Diretrizes Orçamentárias*. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/ldo>>. Acesso em: 24 jun. 2013.



\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012. *Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015*. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 jan 2012. Seção 1. p. 1. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/ppa>>. Acesso em: 26 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Portal do Orçamento Federal*. Disponível em: <[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado)>. Acesso em: 28 jun. 2013.

CRUZ, Flávio da et al. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada: Lei n. 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Seção 1, p. 1. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2001. 201 p.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. 8. ed. rev. e aum. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. 255 p.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Ed. Atlas, 2003. 308 p.

MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A lei n. 4.320 de 17 de março de 1964 comentada*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 30. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001. 392 p.

MOTA, Francisco Glauber Lima. *Contabilidade aplicada à administração pública*. 6. ed. Brasília: Vestcon, 2005. 596 p.

OLIVEIRA, Ribamar. *Rigidez orçamentária*. Jornal Valor Econômico, São Paulo, jan. 2004. 15 p.

SÉRGIO, Cosme. *Orçamento Público, Noções Básicas*. Brasília, DF: Obscurus Editora, 2008. 47 p.

SILVA, Sebastião de Sant'Anna e. *Os princípios orçamentários*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962. 52 p.

## APÊNDICE A

## Fluxograma do Processo de Revisão do Plano de Ação/2013 da DGMM

