

O PLANO DIRETOR DA MARINHA DO BRASIL E SUA APLICAÇÃO NO SISTEMA DE ORÇAMENTO FEDERAL¹

AGOSTINHO SANTOS DO COUTO
Capitão-de-Fragata (IM)

SUMÁRIO

Introdução	
A implantação do Plano Diretor da Marinha	
O Sistema do Plano Diretor	
Estrutura funcional	
Estrutura documental	
A dinâmica do Plano Diretor	
Conselho do Plano Diretor	
Prioridade Única da Marinha (PUMAR)	
Estrutura dos Planos Básicos	
Programa	
Projeto	
Empreendimento Modular	
Revisão do Plano Diretor	
Plano de Ação	
Controle do Plano de Ação	
Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha	
Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD)	
Integração do SPD com o Sistema de Orçamento Federal	

¹ Adaptação de monografia inscrita pelo autor no VI Prêmio Tesouro Nacional – 2001 e com publicação autorizada pelo Ofício nº 1393/STN/SECAD.

- O Sistema de Orçamento Federal e seus problemas
 - O planejamento orçamentário
 - A execução orçamentária
 - O controle da execução orçamentária
- Propostas para aperfeiçoar o Orçamento Geral da União
 - O Plano Plurianual
 - A Lei de Diretrizes Orçamentárias
 - A Lei Orçamentária Anual
 - Avaliação e controle da execução orçamentária
- Conclusão

**PARA OS NÃO FAMILIARIZADOS COM O ASSUNTO
SIGLAS CONSTANTES DO ARTIGO**
(Elaborado pela RMB com auxílio do autor)

COFAMAR	-	Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha
COPLAN	-	Conselho do Plano Diretor (da Marinha)
CTPD	-	Calendário de Trabalho do Plano Diretor (da Marinha)
EM	-	Empreendimento Modular (da Marinha)
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LME	-	Limite para Movimentação e Empenho
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
LP	-	Limite para Pagamento
LRF	-	Lei da Gestão Fiscal Responsável ou Lei de Responsabilidade Fiscal
OCC	-	Outros custos e custeios
OGU	-	Orçamento Geral da União
PA	-	Plano de Ação (da Marinha)
PBM	-	Política Básica da Marinha
PDCTM	-	Plano de Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Marinha
PLOA	-	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	-	Lei do Plano Plurianual ou Plano Plurianual ("Avança Brasil" o PPA 2000-2003)
PRM	-	Programa de Reparelhamento da Marinha
PROGEM	-	Programa Geral de Manutenção (da Marinha)
PT	-	Programa de Trabalho
PUMAR	-	Prioridade Única da Marinha
RP	-	Restos a Pagar
SIAFI	-	Sistema Integrado de Administração Orçamentária e Financeira da União
SIPLAD	-	Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (da Marinha)
SOF	-	Secretaria do Orçamento Federal
SPD	-	Sistema do Plano Diretor (da Marinha)
STN	-	Secretaria do Tesouro Nacional
UO	-	Unidades Orçamentárias
	-	Relatório Reunido da Execução Orçamentária
	-	Relatório da Gestão Fiscal
	-	Lei de Finanças Públicas

LEMBRETE:

PPA	-	Lei do Plano Plurianual (metas para 4 anos)
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias (prioridades do PPA para 1 ano)
↳ LOA	-	Lei do Orçamento Anual
OGU	-	Orçamento Geral da União

INTRODUÇÃO

Até 1964, a experiência brasileira na elaboração orçamentária caracterizou-se por contemplar somente os elementos de despesa, com ausência de uma programação de objetivos, metas e recursos reais e sem vinculação entre os planos e os orçamentos. A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que é, ainda hoje, a principal diretriz para a elaboração do Orçamento Geral da União, apesar de inúmeras normas complementares existentes no arcabouço legal brasileiro, introduziu o conceito do "orçamento-programa", por meio do qual os recursos orçamentários são alocados a áreas programáticas, ao invés de distribuídos por unidades administrativas, visando ao cumprimento de metas preestabelecidas. Todavia, esse modelo orçamentário só foi oficialmente implantado no Brasil pelo Decreto-Lei nº 200/67, que implementou a Reforma Administrativa.

Em 1963, na gestão do então Ministro da Marinha Almirante-de-Esquadra Sylvio Borges de Souza Motta, foi idealizado o Plano Diretor da Marinha, baseado no "orçamento-programa", este implantado em 1965, quando o Ministério da Marinha era ocupado pelo Almirante Paulo Bosísio, e posto em prática em 1966, na gestão do Almirante-de-Esquadra Zilmar Campos de Araripe Macedo.

O Plano Diretor é, segundo a definição extraída da publicação SGM-101², "um instrumento de planejamento, execução e controle, de caráter permanente, que define,

orienta e acompanha as ações a serem empreendidas nos diversos escalões da Marinha, relacionadas à administração orçamentária e financeira, de modo a atender às necessidades da Marinha com o máximo aproveitamento dos recursos disponíveis".

O Plano Diretor da Marinha está em vigor até hoje, sendo constantemente aperfeiçoado em função das experiências adquiridas ao longo dos anos e sob influência de diversas conjunturas econômicas, que em última análise orientam a elaboração do Orçamento Geral da União (OGU), de onde provêm os escassos recursos alocados à Marinha. Sua utilização tem permitido à Força cumprir sua

destinação constitucional, mesmo dentro dos cenários econômicos mais adversos, modernizando-se e preparando-se para atender às diretrizes da Política de Defesa Nacional.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) inovou o processo orçamentário brasileiro, ao prever a **Lei do Pla-**

no Plurianual (PPA), que define, para um período de quatro anos, as metas para a elaboração da proposta orçamentária, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, que atribui prioridades às metas do PPA para um determinado exercício e orienta a elaboração do **Orçamento Geral da União (OGU)**, e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, que compatibiliza as receitas, as despesas e as metas previstas pela União para o exercício fiscal. Os constituintes buscaram, com esse conjunto legal, estabelecer uma vinculação entre os processos de planejamento e de orçamento³.

Até 1965, na Marinha não havia vínculo tácito entre o planejamento e o orçamento e nem se relacionavam os investimentos com o custeio e a manutenção

² Normas para a Execução do Plano Diretor.

³ Art. 165, § 4º, e 167, § 1º, da Constituição Federal.

A implantação do atual modelo de PPA, efetivado a partir do PPA 2000-2003 (cognominado "Avança Brasil"), foi precedida de inúmeras consultas à Marinha, uma vez que a estrutura que sustenta o Plano Diretor é perfeitamente compatível com a filosofia do "Avança Brasil", notadamente no que se refere aos Programas do PPA e seus gerentes.

Apesar dos avanços introduzidos pela Constituição Federal de 1988, verifica-se que o valor anual previsto no PPA não se tem refletido na LOA do exercício correspondente; além disso, o montante da LOA referente ao Poder Executivo, após aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, é sempre contingenciado, a fim de que sejam cumpridas as metas fiscais acordadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Mesmo considerando que a **Lei Complementar nº 101**

(**Lei da Gestão Fiscal Responsável - LRF**) ampliou a fiscalização da sociedade sobre a execução orçamentária, há que se buscar uma conciliação mais estreita entre as aspirações nacionais e a lei dos meios, como também é conhecida a LOA.

A IMPLANTAÇÃO DO PLANO DIRETOR DA MARINHA

Até 1965, a distribuição de recursos orçamentários na Marinha, efetivada pela Secretaria-Geral da Marinha (SGM), era feita

vinculando-se 30% das receitas a determinadas ações (atividades ou projetos) com maior prioridade; os 70% restantes eram mantidos como reserva, para futura destinação. O propósito dos esforços desenvolvidos na área orçamentária era o de conseguir receitas que dessem "cobertura a supostas ou desejadas despesas" (Fonseca, 1995). Não havia vínculo tácito entre o planejamento e o orçamento e nem se relacionavam os investimentos com o custo e a manutenção.

O Ministro Bosísio, para decidir pela im-

plantação do Plano Diretor (PD), levou em consideração os seguintes aspectos:

- ✓ o PD iria racionalizar o funcionamento da Marinha;

- ✓ era prioritário o estabelecimento de uma ponte entre o planejamento e o orçamento;

- ✓ era imprescindível que se obtivessem os custos efetivos de funcionamento dos diversos órgãos compo-

nentes da Marinha;

- ✓ cada novo investimento deveria ser avaliado quanto à geração de encargos permanentes para a Marinha; e

- ✓ era essencial atribuir prioridade na alocação de recursos ao Programa de Ampliação e Reparo dos Meios Flutuantes⁴, incentivando a construção naval no Brasil.

Foram então expedidos vários Avisos Ministeriais, durante o exercício de 1965, relativos à implantação do PD, visando ao orçamento do ano seguinte. Estavam criados os Planos Básicos, associados às ativida-

Em 2002, para que se tenha uma idéia, o Comando da Marinha sofreu um contingenciamento inicial de R\$ 284,31 milhões em OCC, o equivalente a 26,8% da Lei Orçamentária Anual (LOA)

4 Atualmente compreende o Programa de Reaparelhamento da Marinha (PRM) e o Programa Geral de Manutenção (PROGEM).

des consideradas básicas para a Marinha, e os Programas correspondentes. Havia sido dado o primeiro e gigantesco passo para a racionalização do emprego dos escassos recursos disponíveis pela Marinha, buscando a manutenção de seu aprestamento e a modernização tecnológica de seus meios.

SISTEMA DO PLANO DIRETOR

Para propiciar a execução harmônica e eficaz do Plano Diretor, foi concebido um sistema, constituído sobre a estrutura administrativa da Marinha do Brasil, que estabelece procedimentos específicos com a finalidade de alcançar os seguintes **propósitos**, hoje constantes da publicação *SGM-101*:

- ✓ tornar eficaz a administração da Marinha, contribuindo para o cumprimento de sua destinação constitucional;

- ✓ condicionar processos e meios que visem à consecução de metas compatíveis com a Política Naval;

- ✓ harmonizar o planejamento econômico-financeiro desenvolvido na Marinha com os planos e programas de governo;

- ✓ possibilitar a integração de recursos, a economia de meios e a eficácia nas aplicações; e

- ✓ propiciar continuidade administrativa, em todos os escalões da Marinha, no que tange ao emprego dos recursos financeiros disponíveis.

No entendimento deste autor, os propósitos do Plano Diretor constituem verdadeiros parâmetros de gestão administrativa que, caso adotados pelo setor público em geral, evitariam, por exemplo, as tristemente famosas "obras inacabadas". Em relação a esse problema, cabe ressaltar que a Lei da Gestão Fiscal Responsável⁵ introduziu mecanismos de controle orçamentário, balizando as Leis de Diretrizes Orça-

mentárias, que tentam evitar que sejam iniciados investimentos sem que os que estejam em andamento recebam recursos na Lei Orçamentária Anual.

Estrutura Funcional

O Sistema do Plano Diretor (SPD), como já mencionado, é constituído sobre a estrutura administrativa do Comando da Marinha, de modo a facilitar sua implementação e sua continuidade. A figura a seguir sintetiza esse arranjo, que constitui a estrutura funcional do Sistema do Plano Diretor (SPD): o Comandante da Marinha atua como o dirigente máximo do SPD, contando com a assessoria do **Conselho do Plano Diretor (COPLAN)**, presidido pelo Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), e do **Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha (COFAMAR)**, presidido pelo próprio Comandante da Marinha.

Estrutura Documental

Existem vários documentos, chamados de "condicionantes", que servem de sustentação às metas físicas e financeiras do Plano Diretor, o que, entre outras coisas, atende ao propósito de harmonizar o PD com os planos e programas do governo.

Entre estes, se destacam:

Política Básica da Marinha (PBM);

Programa de Reparelhamento da Marinha (PRM); e

Plano de Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Marinha (PDCTM).

E do governo:

Plano Plurianual (PPA);

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e

Orçamento Geral da União (OGU).

⁵ Artigo 45.

ESTRUTURA DO SISTEMA DO PLANO DIRETOR

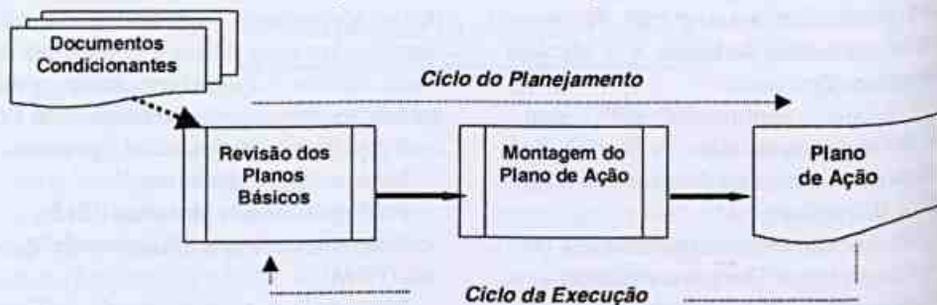


Como único documento normativo, existe a publicação *SGM-101 – Normas para Execução do Plano Diretor*, expedida e

atualizada pela SGM, que consolida todas as normas relativas ao PD, inclusive as que são emanadas pela Direção-Geral.

A dinâmica do Plano Diretor

A dinâmica do Plano Diretor pode ser resumida na figura abaixo:



No Ciclo de Planejamento, são realizadas as atividades voltadas às ações e metas que se pretende alcançar no exercício seguinte e nos subsequentes; já no da Execução, os recursos distribuídos no exercício são aplicados e eventuais alterações são efetivadas em relação ao que foi anteriormente planejado. Essas atividades são de caráter anual

e alcance plurianual, dentro do que prevêem os documentos condicionantes.

Conselho do Plano Diretor

O COPLAN é composto pelo CEMA, pelos dirigentes dos Órgãos de Direção Setorial (ODS), pelo Diretor de Adminis-

tração da Marinha (DAdM), pelo Diretor de Finanças da Marinha (DFM) e pelo Subchefe de Planejamento e Avaliação do Estado-Maior da Armada.

A função principal do COPLAN é planejar o Plano de Ação (PA) do exercício seguinte, com base na revisão anual de todos os Planos Básicos atualmente existentes.

As reuniões do COPLAN são efetuadas três ou mais vezes ao ano, dependendo da evolução do processo orçamentário da União.

Para a primeira reunião, normalmente, são apresentadas as prioridades de cada setor, já balizadas pelos parâmetros da **Prioridade Única da Marinha (PUMAR)**, que hierarquiza as necessidades em função de sua obrigatoriedade, relevância e importância para a Marinha.

Com base nessas prioridades, é calculado o chamado "PA dos sonhos", que consiste das necessidades totais apresentadas pelos setores, as quais nunca podem ser atendi-

das integralmente, em decorrência das restrições orçamentárias.

Como exemplo, para 2002, tivemos um "PA dos sonhos" de R\$ 2,5 bilhões em Outros Custeios e Capital (OCC⁶), enquanto o limite fixado pela Secretaria do Orçamento Federal para a proposta orçamentária foi de R\$ 941 milhões, na mesma rubrica, o que representa apenas 38% das necessidades apresentadas.

O resultado do trabalho do COPLAN, ao longo do ano, é a montagem do PA, que é submetido à ratificação do Comandante da Marinha. Caso a Lei Orçamentária Anual (LOA) sancionada pelo Presidente da Re-

pública e os subseqüentes decretos de execução apresentem valores muito diferentes dos que foram considerados para a montagem do PA, pode ser convocada, pelo Chefe do Estado-Maior da Armada ou pelo próprio Comandante da Marinha, uma reunião extraordinária, destinada a rever o PA e adequá-lo aos créditos distribuídos na LOA.

Prioridade Única da Marinha (PUMAR)

Para tentar resolver a equação que envolve as necessidades da Marinha, à vista de sua missão constitucional e legal, e as disponibilidades orçamentárias foi implementada a Prioridade Única da Mari-

nha (PUMAR), que é utilizada principalmente para hierarquizar, durante o ciclo de planejamento, os investimentos e atividades que se pretende executar no exercício seguinte. Para esse efeito, foram criados grupos de despesas e parcelas orçamentárias,

que indicam a obrigatoriedade legal, a relevância para a Marinha e o propósito de cada meta.

As parcelas orçamentárias são definidas anualmente, estabelecendo-se sua prioridade em função dos grupos de despesas e da conjuntura econômica. Cada parcela orçamentária possui projetos, representando atividades ou investimentos específicos que, ordenados por prioridade, constituem então a PUMAR propriamente dita para o exercício planejado. Os recursos orçamentários previstos pela Marinha são distribuídos por esses projetos, de acordo com a PUMAR.

Ao utilizar o critério da "série histórica" prevalece a comodidade sobre a análise das necessidades reais

⁶ Exclui os itens de pagamento de pessoal, benefícios previdenciários, vinculações legais e juros da dívida pública.

Estrutura dos Planos Básicos

O Plano Básico é um documento que consolida o planejamento de uma determinada atividade básica da Marinha e orienta as ações que deverão ser empreendidas para a realização das diversas atividades e projetos naquela área, visando ao atendimento das necessidades identificadas. Dentro da classificação orçamentária federal, assemelhar-se-ia à Função. Sua estrutura abrange o Programa e o Projeto.

Programa

É uma divisão do Plano Básico, destinada a agrupar projetos com objetivos semelhantes. Os programas são desenvolvidos por intermédio dos projetos que os integram e assemelham-se às subfunções que constam do sistema orçamentário federal.

Projeto

É um componente do Programa, consistindo no conjunto de ações detalhadas quanto ao propósito, às características, metas, aos custos e ao prazo para realização, voltadas para o atendimento de uma necessidade específica da Marinha. No âmbito do sistema orçamentário federal, poderia ser relacionado às Ações ou Programas de Trabalho.

É assegurada, a qualquer organização da Marinha, em qualquer época, a iniciativa de propor a criação, reformulação ou extinção de um Projeto aos relatores de PB ou aos relatores adjuntos, a quem cabe a decisão de formalizar essa proposta, obe-

decendo ao trâmite previsto no Sistema do Plano Diretor.

A decisão final quanto à Proposta de Projeto é de responsabilidade do Comandante da Marinha.

Os projetos podem ser de dois tipos: Investimento e Atividade.

Os **Projetos de Investimento** têm caráter eventual e temporário e a consecução de suas metas modifica, qualitativa ou quantitativamente, o patrimônio da Marinha, sendo ligados basicamente à obtenção e modernização de meios operativos, à construção de instalações terrestres e pesquisa e desenvolvimento, entre outros.

Os **Projetos de Atividade** possuem caráter permanente, com o propósito de manter em funcionamento a estrutura operativa e administrativa da Marinha e abrigam as metas relacionadas à manutenção dos meios e instalações.

Os projetos são também associados aos "tipos de Marinha" a que pertencem. Essa classificação permite

que seja balanceada a distribuição de recursos entre as necessidades correntes e as previstas a médio e longo prazos.

Dessa forma, existem as seguintes definições:

- **Marinha do Presente** – Projetos que se destinam a manter em funcionamento os meios e instalações existentes no melhor nível de capacitação possível;
- **Marinha do Amanhã** – Projetos destinados à construção e modernização dos meios operativos, à construção e ampliação das instalações e à obtenção de equipamentos necessários a médio prazo; e

O contingenciamento é, na verdade, uma repressão de demanda que, mais cedo ou mais tarde, irá desembocar em uma demanda ainda maior, pelas conseqüências imprevisíveis de tal prática, como se pôde constatar na recente crise energética

▪ **Marinha do Futuro** – Projetos voltados para a pesquisa e o desenvolvimento de meios que serão necessários à Marinha em futuro mais distante. Normalmente, este tipo de Marinha recebe no PA um percentual fixo de recursos, a fim de se evitar a perda de capacidade tecnológica.

Empreendimento Modular

O Empreendimento Modular (EM) constitui um agrupamento de projetos ou parcelas de projetos que representam 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 e escalonadas harmonicamente no tempo, de modo a contribuir para que seja alcançada a meta global planejada. Todo Empreendimento Modular possui um gerente, designado pelo Comandante da Marinha.

Um exemplo recente de EM na Marinha foi o de "Capacitação para operar com aeronaves de asa fixa", que incluiu a compra das aeronaves *Skyhawk* (AF-1) para operar em conjunto com o Navio-Aeródromo Ligeiro (NAeL) *Minas Gerais*, hoje substituído pelo Navio-Aeródromo (NAe) *São Paulo*.

Esse EM exigiu a combinação de tarefas e recursos de projetos relativos a cursos, sobressalentes, obtenção de aeronaves etc., sob a gerência do Diretor de Aeronáutica da Marinha e com o Diretor-Geral do Material da Marinha atuando como ODS responsável.

Revisão do Plano Diretor

A Revisão do Plano Diretor é feita sobre os Planos Básicos e decorre das modificações conjunturais no contexto econômico-financeiro nacional e no âmbito da Marinha, bem como das atualizações dos documentos condicionantes do Plano Diretor e da avaliação realizada durante o ciclo da execução. Os Planos Básicos são revistos anualmente nas datas estabelecidas no **Calendário de Trabalho do Plano Diretor (CTPD)**.

O Chefe do Estado-Maior da Armada elabora um documento, no encerramento de cada exercício financeiro, que estabelece diretrizes gerais para a revisão.

Plano de Ação

A Montagem do Plano de Ação (PA) se desenvolve a partir do término da Revisão dos Planos Básicos, quando são conhecidas as necessidades da Marinha para o ano seguinte, devidamente hierar-

quizadas pela PUMAR e com a indicação dos recursos necessários para seu atendimento. É com base nesse levantamento que é elaborada a proposta orçamentária do Comando da Marinha.

Por sua vez, o teto orçamentário estabelecido pela **Secretaria do Orçamento Federal (SOF)** para o **Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA)** limitará os recursos disponíveis e, conseqüentemente, os projetos que poderão ser incluídos do PA do ano seguinte.

A montagem final do PA se dará na 3ª Reunião Ordinária do Conselho do Plano

**Em conseqüência, a
execução se torna
"artificial", não
representando as
verdadeiras necessidades
da sociedade, o que gera
um círculo vicioso de
"séries históricas"
baseadas em dados
manipulados**

Diretor (COPLAN), quando também é elaborado o Calendário de Trabalho do Plano Diretor (CTPD) para o ano seguinte.

Controle do Plano de Ação

O propósito do controle do Plano de Ação é acompanhar a execução das metas que foram planejadas, de modo que se corrijam eventuais desvios em tempo hábil, permitindo ainda um aproveitamento eficaz dos recursos financeiros disponíveis. Cada nível hierárquico da estrutura funcional do SPD possui um determinado grau de controle, referente ao acompanhamento físico e financeiro do PA.

O nível mais alto de controle é exercido pelo Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha (COFAMAR), valendo-se das informações prestadas pelo Estado-Maior da Armada e complementadas pelos Órgãos de Direção Setorial (ODS) e demais membros do conselho. Os ODS, em seus respectivos setores, acompanham a execução dos

projetos de responsabilidade dos relatores de PB subordinados. Em relação aos Planos Básicos, os relatores, com o concurso dos relatores adjuntos, exercem o controle das metas estabelecidas nos projetos pertencentes aos PB sob sua responsabilidade.

Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha (COFAMAR)

O COFAMAR é presidido pelo Comandante da Marinha e composto pelos mesmos membros do COPLAN e mais o Diretor de Contas da Marinha (DCom). Suas reuniões destinam-se a avaliar a execução orça-

mentária e financeira da Marinha a cada trimestre, podendo ser alterado o que foi planejado no PA, caso seja necessário. Normalmente, é o COFAMAR que ajusta o PA em decorrência dos contingenciamentos orçamentários emanados do Poder Executivo ao longo do exercício. Em 2002, para que se tenha uma idéia, o Comando da Marinha sofreu um contingenciamento inicial de R\$ 284,31 milhões em OCC, o equivalente a 26,8% da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD)

Por absurdo, mantendo-se a série histórica de execução, com base em valores contingenciados, para fixar os limites da proposta orçamentária, a Secretaria do Orçamento Federal, no futuro, poderia ser extinta, já que o orçamento tenderá a ser nulo!!!

O SIPLAD é o sistema informatizado corporativo, de abrangência nacional, que dá apoio ao SPD, de forma a propiciar que o planejamento, a execução e o controle do PA sejam realizados de forma eficaz.

O sistema é gerenciado pela DAdM e seu banco de dados é atualizado a partir do módulo extrator do Sistema Integrado de Ad-

ministração Orçamentária e Financeira da União (SIAFI) e, instantaneamente, pela introdução de informações pelos usuários da Marinha.

Acessam o SIPLAD o Comandante da Marinha, o CEMA, os ODS, os relatores e os relatores adjuntos de PB.

INTEGRAÇÃO DO SPD COM O SISTEMA DE ORÇAMENTO FEDERAL

Conforme se verifica pelas características do SPD, que funciona efetivamente

como um sistema, há a possibilidade de adaptações para que se mantenha um perfeito relacionamento entre o planejamento e a execução orçamentária da Marinha e o sistema de orçamento federal. Tanto é verdade que o SPD existe desde 1963, mantendo a mesma "espinha dorsal" em sua estrutura, aprimorando-se em função das novas tecnologias e técnicas administrativas e orçamentárias, e tendo "sobrevivido" a inúmeras políticas econômicas, nos mais diversos panoramas inflacionários.

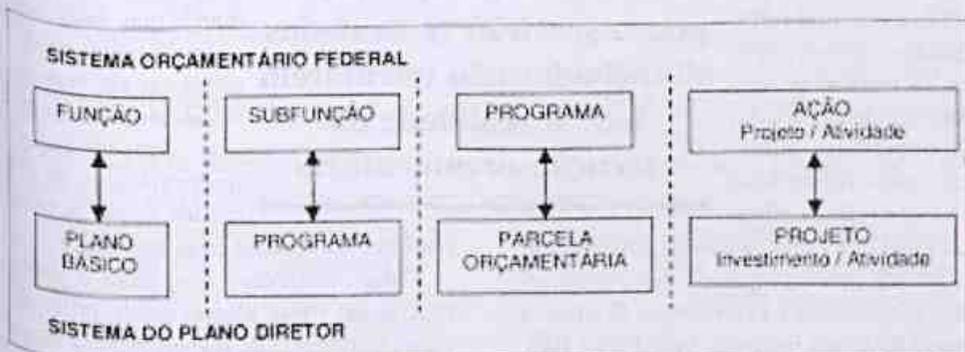
Caso se pretenda traçar um paralelo entre o SPD e o modelo orçamentário introduzido pela Constituição Federal de 1988⁷, poder-se-ia dizer que o Plano Diretor da Marinha é um Plano Plurianual (PPA) permanente, imune às influências político-partidárias – o que não ocorre com o PPA do Governo Federal – e revisto anualmente em todos os seus aspectos por aqueles que o planejam e o executam, legitimando, em prol da instituição, as alterações nele introduzidas. As diretrizes gerais do CEMA para a revisão dos PB, emi-

tidas anualmente, corresponderiam à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

No que tange ao Plano de Ação, é nítida sua associação com a Lei Orçamentária Anual, com uma diferença referente à sua elaboração: tanto os que executam o PA quanto aqueles que serão beneficiados por ele auxiliam diretamente na sua montagem, diferentemente do que ocorre no orçamento federal; sob este ponto de vista, o PA funciona como um "orçamento participativo" para a Marinha.

Cabe recordar, ainda neste aspecto, que antes dos órgãos setoriais⁸ do Poder Executivo encaminharem suas propostas orçamentárias, a Secretaria do Orçamento Federal (SOF) estabelece limites para essas propostas; no SPD, os limites são estabelecidos, normalmente, após os ODS apresentarem suas necessidades, decorrentes da revisão dos PB e da PUMAR.

Comparando-se a estrutura do Plano Diretor com a classificação orçamentária, poderia ser traçado o seguinte diagrama:



A nova filosofia do PPA 2000-2003 ("Avança Brasil"), tentando proporcionar maior integração entre a fase de planejamento e a de execução orçamentária, acarretou um incremento na quantidade de

Ações de Governo, que gerou uma quantidade muito maior de **Programas de Trabalho (PT)**⁹, reduzindo a flexibilidade para a execução dos Projetos do PA. O número de PT executados pela Marinha até 1999

7 Arts. 165 a 169.

8 Normalmente, os Ministérios.

9 Representam a distribuição das Ações de Governo pelas Unidades Orçamentárias.

era em torno de 27; a partir de 2000, esse número subiu para mais de 70, demandando maior cuidado no planejamento e na execução. Atualmente, o ciclo do planejamento, no SPD, já leva em consideração esse novo fator condicionante, gerando uma proposta orçamentária muito mais compatível com o PA que se pretende executar.

O SISTEMA DE ORÇAMENTO FEDERAL E SEUS PROBLEMAS

O planejamento orçamentário

No que se refere à programação orçamentária, há que se considerar a dificuldade em se estabelecer um orçamento do tipo "participativo" para o âmbito federal, para o que, em teoria, toda a sociedade teria que ser ouvida, a fim de que as ações a executar refletissem a vontade popular. Tal consulta demandaria um elenco sem fim de audiências públicas, requerendo uma coordenação, a nível nacional, para que os pleitos fossem consolidados, analisados, aceitos, hierarquizados, mensurados e valorizados, de modo a possibilitar sua inclusão, pelo Poder Executivo, no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). É forçoso reconhecer que os óbices seriam imensos para que essa façanha fosse concretizada dentro dos prazos constitucionais.

Embora a LRF tenha representado um significativo avanço na transparência e na fiscalização da gestão fiscal, onde se insere a execução orçamentária, os relatórios previstos de pouco servirão se os dados ali incluídos não retratarem toda a realidade da execução orçamentária

Um aspecto negativo que influencia o planejamento orçamentário é a utilização, pela Secretaria do Orçamento Federal, da chamada "série histórica" de execução como parâmetro para a definição dos limites de gastos das **Unidades Orçamentárias (UO)**; ao utilizar tal critério, prevalece a comodidade sobre a análise das necessidades reais.

É sabido que a execução orçamentária do Poder Executivo não acompanha a LOA, uma vez que, nos últimos exercícios, foram aplicados contingenciamentos*, em diversos

percentuais e formas, que restringiram o montante de créditos que poderiam ser utilizados pelas diversas UO.

Ora, como estabelecer limites com base em valores de execução que foram reduzidos por determinação do próprio Executivo?

Isso é, na verdade, uma repressão de demanda que, mais cedo ou mais tarde, irá desembocar em uma demanda ainda maior, pelas conseqüências imprevisíveis de tal prática, como se pode

constatar na recente crise energética.

Cabe considerar que, caso o Plano Plurianual fosse efetivamente utilizado como ferramenta de planejamento a longo prazo, não haveria necessidade de utilizar séries históricas para estabelecer limites, bastando alocar ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) os valores previstos naquele plano, ainda mais considerando

* N.R.: Contingenciamento é na verdade uma repressão de demanda que, mais cedo ou mais tarde, irá desembocar em uma demanda ainda maior, pelas conseqüências imprevisíveis de tal prática, como se pode constatar na recente crise energética.

que a Lei do Plano Plurianual (PPA) pode ser revisto anualmente. Na prática, o Plano Plurianual serve apenas como respaldo para se incluir esta ou aquela Ação no orçamento, desprezando-se os montantes ali previstos.

Ainda no que se refere ao planejamento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o instrumento que deveria destacar da Lei do Plano Plurianual (PPA) os investimentos e gastos prioritários para compor a Lei Orçamentária Anual (LOA) e definir as regras e normas para orientar a elaboração da lei orçamentária para o exercício seguinte.

Para tal propósito, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece, em um anexo de metas e prioridades, o que o Poder Executivo e o Congresso Nacional consideram mais importante para despende no próximo ano.

Na prática, as prioridades têm sido definidas pelo Poder Executivo, com poucas inclusões ou alterações de parte do Poder Legislativo, uma vez que o governo possui ampla maioria no Congresso Nacional.

A execução orçamentária

Como visto a respeito do planejamento orçamentário, não há, como seria desejável, a perfeita integração entre o PPA, a LDO e o PLOA, uma vez que algumas práticas antigas, como a utilização de parâmetros históricos, introduzem distorções ao planejamento. Em consequência, a execução se torna "artificial", não representando as verdadeiras necessidades da sociedade, o que gera um círculo vicioso de "séries históricas" baseadas em dados manipulados.

Acompanhe-se a seqüência:

1. o Poder Executivo propõe um PPA que possui valores previstos para alocação do orçamento durante quatro anos;

2. o PLOA, proposto pelo Poder Executivo, utiliza como parâmetros financeiros iniciais uma série histórica de execução, com montantes inferiores ao PPA;

3. a LOA é aprovada pelo Congresso Nacional, com várias emendas, e sancionada pelo chefe do Poder Executivo, que, ato contínuo, valendo-se do caráter autorizativo da lei de meios, publica um decreto contingenciando a LOA, reduzindo drasticamente os recursos orçamentários destinados ao custeio e ao investimento das UO;

4. a execução orçamentária, realizada com base nesses valores contingenciados, servirá de base para a série histórica a ser considerada na proposta orçamentária seguinte;

5. e... segue-se uma espiral que gira para dentro, com tendência declinante, notadamente no custeio da vida administrativa dos diversos órgãos.

Por absurdo, mantendo-se a série histórica de execução, com base em valores contingenciados, para fixar os limites da proposta orçamentária, a Secretaria do Orçamento Federal, no futuro, poderia ser extinta, já que o orçamento tenderá a ser nulo!!!

Um outro óbice considerável à execução orçamentária é a necessidade de superar três barreiras quando da solicitação de créditos adicionais:

- a inclusão na LOA (Congresso);
- a concessão do aumento do **Limite para Movimentação e Empenho (LME)**, estabelecido no decreto de contingenciamento (SOF); e
- a concessão do aumento correspondente de **Limite para Pagamentos (LP)**, também estipulado pelo decreto de contingenciamento (**Secretaria do Tesouro Nacional - STN**).

O que ocorre, na maioria dos casos, é que o crédito adicional é autorizado, normalmente próximo ao final do exercício, e o Limite para Movimentação e Empenho e o Limite para Pagamentos não são acrescidos no montante correspondente ou, simplesmente, não são alterados.

O que chama a atenção, nesse caso, é que a proposta de créditos adicionais é encaminhada pelo próprio Poder Executivo, do qual fazem parte a SOF e a STN!!!

Adicionalmente, a inexistência de LP suficiente para atender ao LME estabelecido e aos **Restos a Pagar (RP)** do ano anterior vai implicar a inscrição de empenhos em RP, o que onerará o LP do próximo exercício, e assim sucessivamente...

O controle da execução orçamentária

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) introduziu uma série de controles da execução orçamentária que, com certeza, já estão propiciando maior transparência, para a população em geral, na aplicação dos recursos da LOA, facilitando ainda a ação do Congresso e do Tribunal de Contas da União na fiscalização dos gastos. Além de diversos relatórios publicados no Diário Oficial da União e divulgados pela Internet, o Sistema Integrado da Administração Orçamentária e Financeira da União (SIAFI) disponibiliza dados que permitem também que se avalie e monitore a evolução dos dispêndios orçamentários.

No entanto, os relatórios e balanços da execução do orçamento, atualmente produzidos pelo Poder Executivo, apresentam dados e percentuais que não condizem com a realidade e deturpam a interpretação que se procura dar a esses números, inclusive quando divulgados pela mídia.

Isso ocorre porque as análises consideram o valor executado (empenhado, liqui-

dado ou pago) em relação à LOA mais os créditos adicionais concedidos, não considerando o contingenciamento impingido ao órgão ou às UO.

Por exemplo, o relatório de execução orçamentária da União, elaborado pela STN, considera, na rubrica (OCC) do Ministério da Defesa (MD), o valor da LOA mais créditos adicionais (R\$ 5,016 bilhões) como o valor autorizado para execução; no entanto, o LME final para o MD, nessa rubrica, foi de R\$ 4,791 bilhões, ou seja, uma diferença de R\$ 225 milhões.

Embora a LRF tenha representado um significativo avanço na transparência e na fiscalização da gestão fiscal, onde se insere a execução orçamentária, os relatórios previstos nos arts. 52 a 55 (**Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal**) de pouco servirão se os dados ali incluídos não retratarem toda a realidade da execução orçamentária.

Não se pode, por exemplo, recriminar um Ministério por só ter aplicado 10% dos recursos previstos na LOA se os créditos foram contingenciados em 90%.

PROPOSTAS PARA APERFEIÇOAR O ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

Com fulcro no que até aqui foi exposto, propõe este autor apresentar algumas propostas, baseadas na experiência da Marinha do Brasil com o Plano Diretor, para aprimorar a gestão orçamentária nacional, por intermédio do sistema de orçamento federal.

O Plano Plurianual

Como primeira sugestão, o Plano Plurianual deixaria de ser um plano de governo para ser um plano de estado – ou institucional –, já que os objetivos nacionais devem emanar da sociedade e não de seus governantes, que são eleitos para materializar, de forma organizada, esses objetivos. O formato atual dá margem a que

o programa partidário e o perfil político do chefe do Poder Executivo e da maioria no Congresso alterem radicalmente os Programas do PPA e as Ações que os compõem. O aspecto político interferiria apenas na elaboração da LDO e da LOA, com a atribuição de prioridades (programa de governo) e a forma de executá-las (ação política).

As metas do PPA seriam associadas aos prazos previstos para sua concretização e ao montante estimado para o período considerado. As revisões continuariam a ser anuais, por questões conjunturais, inclusive no que diz respeito aos valores, que são a base para a montagem dos orçamentos anuais.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias

No que tange à LDO, a proposta é que as prioridades para o orçamento a que se

refira sejam estabelecidas de acordo com a conjuntura econômica e social do País, subordinadas a um programa de governo. A LDO seria elaborada após a revisão do PPA, ocorrida no início do exercício, respectando-se o planejamento ali consubstanciado, funcionando efetivamente como um documento condicionante do PLOA e da LOA, da mesma forma que as Diretrizes Gerais do CEMA balizam o ciclo do planejamento no Sistema do Plano Diretor (SPD).

A fixação de prioridades seria feita considerando-se, ainda, a receita prevista para os próximos exercícios, de modo que um investimento iniciado em um ano não fosse interrompido no ano seguinte.

A Lei Orçamentária Anual

Não se pode, por exemplo, recriar um Ministério por só ter aplicado 10% dos recursos previstos na LOA se os créditos foram contingenciados em 90%

A LOA tem que guardar coerência com as metas e valores previstos no PPA e com as prioridades e diretrizes estabelecidas pela LDO; este é, na visão deste autor, o ponto focal da elaboração da lei

de meios, que inclusive vai ao encontro do que estatui a Constituição Federal de 1988.

Nas discussões em cima do PLOA, a única referência ao PPA é feita quando se verifica se uma determinada ação que se pretende executar está prevista no plano. O Sistema do Plano Diretor oferece meios para que essa interligação ocorra.

O PLOA deve trazer, como anexo, um comparativo físico-financeiro com o PPA, demonstrando os valores previstos para as diversas ações, o que já foi executado nos últimos exercícios, o que falta alocar e o quanto está previsto para o orçamento

do exercício seguinte. Atualmente, não existe tal comparação, ao menos elaborada previamente ao encaminhamento do PLOA ao Congresso. Os orçamentos de 2000 e 2001 não guardaram relação monetária com o "Avança Brasil" (PPA 2000-2003).

A utilização de parâmetros históricos de execução orçamentária seria feita apenas como referência estatística, uma vez que o contingenciamento inibe a execução e mascara a demanda das UO por recursos.

A questão de "cortes" orçamentários ou de fixação de um teto para o PLOA tem que,

obrigatoriamente, passar pela análise de mérito das metas físicas envolvidas, com uma perspectiva macroeconômica nacional. Ao se reduzir recursos orçamentários de forma linear ou observando-se apenas o aspecto da receita, o Poder Executivo está delegando a um gerente de Programa ou a um Diretor de

Orçamento de um Ministério a responsabilidade sobre a Ação que deva ser interrompida ou reduzida. Durante a Revisão dos Planos Básicos, no SPD, o mérito das metas pretendidas é constantemente verificado, podendo resultar em reformulação ou cancelamento de projetos.

Avaliação e controle da execução orçamentária

O maior problema verificado na esfera do acompanhamento da execução do orçamento, no entender deste autor, é a qualidade dos dados disponibilizados por diversas fontes oficiais (SIAFI, Secretaria do Tesouro Nacional, Câmara dos Deputados

etc.), que, conforme exposto anteriormente, não computam a restrição à despesa imposta pelo Decreto de Programação Financeira, o qual embute um contingenciamento de créditos e numerário. Sugere-se que esse enfoque seja alterado na legislação, obrigando os responsáveis pelas informações a considerar essa restrição em seus relatórios, o que seria benéfico inclusive para a interpretação das malfadadas "séries históricas" de execução.

Outro ponto relevante no que se refere

A utilização de parâmetros históricos de execução orçamentária seria feita apenas como referência estatística, uma vez que o contingenciamento inibe a execução e mascara a demanda das UO por recursos

ao controle da execução orçamentária é que esse acompanhamento deve servir de retroalimentação para o planejamento, de modo a aperfeiçoar o processo de elaboração do PLOA. No caso do Sistema do Plano Diretor, os membros do COFAMAR – com exceção do Comandante da Marinha – são também membros do COPLAN, ou seja,

quem acompanha a execução também participa do planejamento.

CONCLUSÃO

O Sistema do Plano Diretor é um conjunto de procedimentos que vem sendo utilizado e aperfeiçoado há mais de 35 anos pela Marinha do Brasil, com o propósito de permitir a manutenção dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais em condições operativas condizentes com as demandas referentes à Defesa Nacional.

A Constituição Federal de 1988 introduziu um novo modelo orçamentário para o País, alicerçado no PPA, na LDO e na LOA, que também vem sendo aperfeiçoado-

do ao longo dos anos, principalmente com a publicação da LRF, e que deverá ser consolidado após a entrada em vigor da nova **Lei de Finanças Públicas**, em substituição à Lei nº 4.320/64.

Pela análise dos tópicos aqui abordados, verificou-se que o modelo orçamentário utilizado pela Marinha do Brasil é compatível com o que foi introduzido em nível federal pela Constituição Federal de 1988, possuindo características que, caso aplicadas ao sistema de orçamento federal, tornariam possível a perfeita integração dos diplomas legais que balizam o Orçamento Geral da União.

☐ CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<ADMINISTRAÇÃO> / Orçamento da União / Plano Diretor da Marinha;

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J. R. R. e GIOMI, W. Questões para o Debate na Elaboração da Legislação Complementar. In: A LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR SOBRE FINANÇAS PÚBLICAS E ORÇAMENTOS – Subsídios e sugestões para sua elaboração, *Cadernos de Economia* nº 8, Rio de Janeiro: IPEA, p.95-169, 1992.
- BRASIL. Comando da Marinha. *Normas para Execução do Plano Diretor (SGM-101)*. 1ª Revisão. Brasília: Secretaria-Geral da Marinha, 1999.
- BRASIL. Comando da Marinha. Portaria nº 141/MB, de 31 de maio de 2001. *Aprova as Diretrizes para o Sistema do Plano Diretor*. Brasília: Gabinete do Comandante da Marinha, 2001.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000. 80p.
- BRASIL. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. *Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000 a 2003*. Brasília: Imprensa Nacional, 2000.
- BRASIL. Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001. *Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002 e dá outras providências*. Brasília: Imprensa Nacional, 2001.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Histórico das Atividades Orçamentárias*. (Internet, 1999, <http://www.planejamento.gov.br>).
- BRASIL. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF. *PLANOS E ORÇAMENTOS PÚBLICOS: Conceitos, Elementos Básicos e Resumo de Leis do Plano Plurianual / 2000-2003 e do Orçamento / 2001*. Brasília: CONORF, 2001.
- CASTRO, R. G. e Gomes, L. S. *Administração e Direito Financeiro e Orçamentário*. 4ª edição. Brasília: VESTCON, 2000.
- FONSECA, J. M. B. PLANO DIRETOR DA MARINHA – SUA IMPLANTAÇÃO: Respingos sobre o Plano Diretor da Marinha. *Revista Marítima Brasileira*, 4º trimestre de 1995, p. 141-156. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 1985.
- MACHADO Jr., J. T. e REIS, H.C. *A Lei 4.320 comentada*. Rio de Janeiro: IBAM, 1991.
- MELO, F. F., CIPRIANO D. A. e LIMA, P. F. M. *Reflexão sobre o Processo Orçamentário*. (Internet, 1999, <http://www.virtual.vserver.com.br/ciclorcament.htm>).
- ZIMMERMANN, J. Orçamento: noções básicas. In: *O Domínio da Administração*, nº 2, p.7-8. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1997.

“Tudo o que foi publicado na RMB em seus mais de 150 anos de existência agora cabe na palma de sua mão”



**Adquira já o CD Índice Remissivo!
Apenas R\$10,00**

Fácil de ser consultado, dividido por assunto e por autor, as matérias nele encontradas podem ser pesquisadas na Biblioteca da Marinha, que possui a coleção completa da Revista.

Se preferir, faça a consulta online através dos seguintes endereços eletrônicos

Internet:

http://biblioteca.sdm.mar.mil.br/RMB/Cons_Av.asp

Intranet:

http://www.sdm.mb/RMB/Consulta_RMB.asp

Desde o dia 18 de maio, quando foi implantado na Intranet, o Índice Remissivo *online* recebeu 1.196 consultas. Na Internet, foram feitas 996 consultas desde o início de julho. A média diária foi de 15 consultas. Estes dados foram computados em 5 de setembro.