

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (IM) BRUNO SANTA RITA MOREIRA

A VIABILIDADE ORÇAMENTÁRIA DE PROJETOS ESTRATÉGICOS DE
CONSTRUÇÃO DO NÚCLEO DO PODER NAVAL DIANTE O NOVO REGIME FISCAL:
O Modelo de Negócio para Obtenção dos Navios Classe “Tamandaré”

Rio de Janeiro
2018

CC (IM) BRUNO SANTA RITA MOREIRA

A VIABILIDADE ORÇAMENTÁRIA DE PROJETOS ESTRATÉGICOS DE
CONSTRUÇÃO DO NÚCLEO DO PODER NAVAL DIANTE O NOVO REGIME FISCAL:
O Modelo de Negócio para Obtenção dos Navios Classe “Tamandaré”

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

Orientador: CMG (RM1-IM) Arthur Luiz

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2018

AGRADECIMENTOS

À Deus, acima de tudo, por me fortalecer e me dar sustentação para superar o momento mais difícil de vida, além de me permitir presenciar um milagre na vida de minha esposa. Graças a Ele pude terminar essa dissertação, em um momento de muita angústia.

À minha querida esposa Juliana, uma verdadeira guerreira, a qual sempre esteve do meu lado em todos os momentos, somos “Parceiros da Vida”. Amo-te muito e tenho certeza da sua plena recuperação. Seu exemplo de luta me deu incentivo para terminar essa dissertação.

À minha Mãe, que mesmo na ausência de meu Pai (*in memoriam*) se empenhou indiscriminadamente para me proporcionar a melhor educação de forma a enfrentar os desafios da vida.

Ao Almirante de Esquadra Liseo Zampronio, mais que um Chefe Naval, um amigo da família, que me amparou e proporcionou o melhor tratamento à minha esposa. Sou-lhe eternamente grato.

Ao Contra-Almirante Chaves, atual comandante da Escola de Guerra Naval, pelo total suporte para que eu pudesse dar a melhor assistência à minha esposa.

Aos Contra-Almirante (IM) Vinícius, Contra-Almirante Sílvio Luís e CC (IM) Felbinger pelo incentivo e apoio nas pesquisas deste trabalho.

Ao CMG (IM) Gustavo Pereira por toda solidariedade dispensada a minha esposa.

Aos CMG (RM1) Signorelli e CF Maurício Joia pela compreensão nos períodos de ausência, proporcionando-me disponibilidade para estar acompanhando a evolução da saúde de minha esposa.

Ao meu orientador CMG (RM1-IM) Arthur Luiz pelas orientações seguras que foram essenciais para a elaboração deste trabalho.

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi realizar um estudo de caso relativo ao modelo de negócio empregado no projeto de obtenção dos Navios Classe “Tamandaré”, do ponto de vista orçamentário, por meio de uma análise explicativa, abordando suas principais características decorrentes da instituição do Novo Regime Fiscal no País, que promoveu severas modificações na elaboração do orçamento brasileiro, ao longo dos próximos vinte anos, tornando mais rigoroso o controle das despesas públicas, estabelecendo um teto de gastos, no intuito de desacelerar o crescimento da dívida pública federal e cumprir as metas de resultado primário. O projeto de obtenção dos Navios Classe “Tamandaré” é um subprograma do programa estratégico de construção do núcleo do Poder Naval e o modelo de negócio para esse projeto inclui a capitalização da Empresa Gerencial de Projetos Navais – EMGEPRON com recursos financeiros oriundos dos *Royalties* do Petróleo, como forma de adequabilidade às novas regras orçamentárias. Este estudo possui uma relevância importante, pois ratifica a criação de um modelo de negócio, capaz de convencimento da esfera política para sua execução, bem como, pode ser aplicável aos demais subprogramas pertencentes ao mesmo programa estratégico e, até mesmo, em outros programas estratégicos da Marinha do Brasil. As conclusões obtidas pela análise do referido modelo de negócio indicam que esse representa uma interessante alternativa para desenvolver projetos de grande vulto sem afetar ao orçamento da Força, que tem sofrido frequentes cortes e contingenciamentos, tornando frágil o planejamento orçamentário e causando, ao longo dos anos, não só dificuldade de manutenção dos meios navais, como também a postergação das iniciativas de renovação desses, dentre os quais os navios-escolta.

Palavras Chave: Projeto de Obtenção dos Navios Classe “Tamandaré”. Novo Regime Fiscal. Resultado Primário. Capitalização da EMGEPRON. *Royalties* do Petróleo.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	–	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	–	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANP	–	Agência Nacional do Petróleo
CF88	–	Constituição Federal de 1988
DFM	–	Diretoria de Finanças da Marinha
DPF	–	Dívida Pública Federal
EC	–	Emenda Constitucional
EMGEPRON	–	Empresa Gerencial de Projetos Navais
END	–	Estratégia Nacional de Defesa
IPCA	–	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDO	–	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	–	Lei Orçamentária Anual
LRF	–	Lei de Responsabilidade Fiscal
MB	–	Marinha do Brasil
MD	–	Ministério da Defesa
MDF	–	Manual de Demonstrativos Fiscais
MPDG	–	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MTO	–	Manual Técnico Orçamentário
NCT	–	Navios Classe “Tamandaré”
NRF	–	Novo Regime Fiscal
PAED	–	Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa
PAEMB	–	Plano de Articulação e Equipamentos da Marinha do Brasil
PEM	–	Plano Estratégico da Marinha
PPEM	–	Portfólio dos Programas Estratégicos da Marinha do Brasil
PIB	–	Produto Interno Bruto
PPA	–	Plano Plurianual
SOF	–	Secretaria do Orçamento Federal
STF	–	Supremo Tribunal Federal
STN	–	Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
1.1 O Problema	6
1.2 Objetivos.....	7
1.3 Metodologia.....	8
1.4 Relevância	9
1.5 Organização	9
2 ASPECTOS SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO	10
2.1 O Modelo Orçamentário Brasileiro	10
2.2 O Planejamento e as Leis Orçamentárias	11
2.2.1 Plano Plurianual.....	11
2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias	12
2.2.3 Lei Orçamentária Anual	13
2.2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal	14
2.3 Resultado Primário	14
3 O NOVO REGIME FISCAL – NRF (EC 95/2016)	16
3.1 A Crise Fiscal e a Motivação do NRF	16
3.2 Diretrizes Relevantes do NRF e seus Impactos no Orçamento Público.....	17
3.3 Orçamento da MB e os Impactos do NRF.....	21
3.3.1 O Planejamento Orçamentário da MB.....	21
3.3.2 Evolução do Orçamento da MB	22
3.3.3 Impactos do NRF ao Orçamento da MB	24
4 O MODELO DE NEGÓCIO PARA OBTENÇÃO DOS NCT	27
4.1 Concepção Estratégica.....	27
4.2 Concepção Orçamentária.....	29
4.3 Síntese do Modelo de Negócio dos NCT	30
4.3.1 O Projeto de Obtenção dos NCT	30
4.3.2 <i>Royalties</i> do Petróleo	32
4.3.3 Capitalização da EMGEPRON.....	35
5 ANÁLISE DO MODELO DE NEGÓCIO PARA OBTENÇÃO DOS NCT.....	38
5.1 Análise da Compatibilidade do Projeto de Obtenção dos NCT com o PPA	38
5.2 Análise da Viabilidade da Capitalização da EMGEPRON	39
5.3 Análise do Impacto no Resultado Primário.....	41
5.4 Análise da Utilização dos <i>Royalties</i> do Petróleo	43
6 CONCLUSÃO.....	45
REFERÊNCIAS.....	49
APÊNDICES	52
ANEXOS	66

1 INTRODUÇÃO

Diante as imensas áreas de águas jurisdicionais brasileiras e os Objetivos Estratégicos da MB¹ a serem alcançados, exige-se uma Força Naval eficiente e uma permanente preocupação com sua manutenção, modernização e recomposição, promovendo a necessária atualização de seus equipamentos, de modo a proporcionar ao Estado brasileiro uma defesa eficaz, em especial, em toda dimensão da Amazônia Azul², de forma a garantir a soberania desta vasta área de inegável valor estratégico ao Brasil.

1.1 O Problema

As recorrentes restrições orçamentárias e a imprevisibilidade do fluxo de recursos financeiros vêm trazendo, ao longo dos anos, a degradação da manutenção dos navios da Força, além de postergar as iniciativas de substituição e renovação do núcleo do Poder Naval, dentre os quais os navios-escolta, prejudicando a proteção de nossa Amazônia Azul.

A busca por uma melhora das condições operacionais dos meios navais se tornou ainda mais desafiadora com a instituição do Novo Regime Fiscal – NRF, promulgado pela Emenda Constitucional n° 95/2016 – EC 95/2016, o qual fixou o teto orçamentário para as despesas do Orçamento Público, durante 20 anos, com a finalidade de equilibrar as contas públicas, restringindo a inclusão de novos investimentos de grande vulto, como esforço e comprometimento fiscal do Governo Federal. Pelo texto em vigor, os gastos federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

¹ Objetivos Estratégicos da MB estão inseridos na Estratégia Nacional de Defesa - END e servem para priorizar as ações estratégicas, a fim de organizar as Forças Navais para se contrapor as ameaças à soberania do País.

² A Amazônia Azul é a região que compreende a superfície do mar, águas sobrejacentes ao leito do mar, solo e subsolo marinhos contidos na extensão atlântica que se projeta a partir do litoral até o limite exterior da PC brasileira. (BRASIL, 2017a)

Entretanto, mesmo diante deste cenário orçamentário ainda mais restritivo, foi possível, já durante a vigência do NRF, a aprovação de um modelo de negócio para obtenção de quatro Navios Classe “Tamandaré” – NCT, ao custo unitário estimado de US\$ 450 milhões, ao longo de oito anos. Navios esses, notadamente, com capacidade operacional superior aos navios atuais e elevado índice de nacionalização.

Diante o exposto, o propósito deste estudo é apresentar uma resposta ao seguinte questionamento: Como é possível viabilizar projetos estratégicos de construção do núcleo do Poder Naval, de forma que se observem as diretrizes orçamentárias do NRF, implantado no Brasil a partir de dezembro de 2016?

1.2 Objetivos

Diante da questão de estudo, fica estabelecido como objetivo geral: “Analisar como o modelo de negócio para o projeto de obtenção dos NCT é, do ponto de vista orçamentário, viável diante o NRF”. Cabe colocar que este estudo está limitado à fase de concepção do referido modelo de negócio.

Para alcançar esse objetivo geral, procurar-se-á estabelecer um vínculo causal entre o modelo de negócio do projeto de obtenção dos NCT e as normas e doutrinas para planejamento e execução orçamentária, incluindo-se as diretrizes do NRF. Desse modo, ficam estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- 1) Compreender o modelo orçamentário brasileiro e seu planejamento.
- 2) Identificar as diretrizes legais do NRF e seus impactos no orçamento público e no orçamento da MB.
- 3) Apresentar o modelo de negócio para o projeto de obtenção dos NCT, contendo suas características estratégicas e orçamentárias.

1.3 Metodologia

Para atingir o propósito e objetivos do trabalho será empregado o método de pesquisa “Estudo de Caso Explicativo”. Segundo Yin (2015) o método deve ser escolhido pelo tipo de questão que foi formulada. Quando as questões procuram explicar alguma circunstância, estando presentes as palavras “como” ou “por que”, o método do estudo de caso é o mais aplicado. Além disso, este estudo de caso possui a classificação de explicativo, pois se propõe a, justamente, explicar os presumidos vínculos causais entre o caso estudado e uma teoria ou regra originária.

Ainda conforme Yin (2015) a pesquisa de estudo de caso deve cobrir técnicas de coleta de informações e abordagens específicas de análise. As informações (dados e evidências) de um estudo de caso podem vir de várias fontes e servem para se obter uma confirmação ou uma explicação importante. Assim, dentre as diversas fontes de coleta de informações apontadas por Yin (2015), o estudo será apoiado em livros, documentação (normas e leis), registros em arquivo (ofícios, cartas e palestras) e a fonte mais importante de informação para o estudo de caso, a entrevista, utilizando-se para isso um questionário estruturado.

Quanto à abordagem da análise das informações (dados e evidências) será empregada a técnica analítica de “construção da explicação”, em que o objetivo é analisar as informações do estudo de caso construindo um conjunto presumido de elos causais sobre ele, ou “como” ou “por que” algo aconteceu (YIN, 2015).

Dessa forma, este estudo de caso explicativo tem a finalidade de explicar o curso adotado para viabilizar orçamentariamente os projetos de construção do núcleo do Poder Naval da MB, diante as diretrizes do NRF.

1.4 Relevância

Este estudo tem um caráter relevante por contribuir para uma generalização analítica, ou seja, o resultado obtido não representa apenas uma “amostragem” e pode ser expandido e aplicado para outras situações, neste caso a outros projetos e programas (YIN, 2015).

Dessa forma, o modelo de negócio do projeto de obtenção dos NCT foi selecionado para estudo, pois implica no surgimento de um novo modelo que poderá ser capaz, do ponto vista orçamentário, de ser aplicável ao financiamento de outros projetos estratégicos de construção do núcleo do Poder Naval, sendo uma alternativa aos orçamentos restritos da Força.

1.5 Organização

Para um bom entendimento do leitor e melhor alcance dos resultados, o presente trabalho está organizado em seis capítulos. Os capítulos 2 e 3 apresentam os aspectos teóricos relevantes, acerca do orçamento público e do NRF, muito importante para permitir um encadeamento lógico da análise do caso estudado. O capítulo 4 conterá todas as informações do modelo de negócios do projeto de obtenção dos NCT, incluindo os dados e evidências obtidas nas diversas fontes de coleta. No capítulo 5 será feita uma análise das características do modelo de negócios dos NCT, apresentada no capítulo 4, apontando as descobertas e buscando-se responder as perguntas que configuram uma relação de causa e efeito com os aspectos teóricos apresentados nos capítulos 2 e 3. Por último, o capítulo 6 apresentará uma conclusão sobre o referido estudo de caso, com propostas de estudos futuros.

Dessa forma, entende-se que a organização apresentada representa uma estrutura capaz de realizar uma análise linear, que ajudará, de maneira eficaz, a responder a questão principal do problema que está sendo estudado.

2 ASPECTOS SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO

Para uma melhor compreensão da viabilização orçamentária de projetos para construção do núcleo do Poder Naval, que contribuam para execução das responsabilidades da MB, perante a END, serão abordados neste capítulo os aspectos orçamentários que servirão de suporte necessário ao entendimento das diretrizes do NRF e das características do modelo de negócios do projeto de obtenção dos NCT, com o objetivo de mostrar o que a vem a ser o orçamento, sua estrutura e aspectos teóricos sobre resultado primário.

2.1 O Modelo Orçamentário Brasileiro

O orçamento pode ser definido como um instrumento de planejamento da ação governamental aprovado pelo Poder Legislativo e que autoriza ao Poder Executivo, por certo período de tempo, efetivar as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços e aos investimentos públicos, assim como realiza a previsão das receitas (CREPALDI, 2013).

Em síntese, trata-se de um “documento” em que se preveem receitas e fixam despesas para um período determinado, de forma a atingir os objetivos políticos de governo e manter o funcionamento dos serviços públicos.

O modelo orçamentário brasileiro atual teve como ponto de partida a Lei nº 4.320 de 1964, na qual estatuiu as “Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”. Com essa lei, o orçamento deixou de ser uma simples previsão de receitas e despesas e passou a expressar os programas de governo.

Com isso o orçamento público brasileiro se tornou um efetivo instrumento de planejamento da administração pública, introduzindo o conceito de orçamento-programa³, no qual busca traduzir em resultados o plano de trabalho do governo, indicando os programas e as ações a serem realizados, além dos projetos e os montantes de recursos a serem utilizados.

Enfim, outro marco importante na história orçamentária brasileira, onde figura as bases para um “Orçamento Moderno”, sedimentando então o orçamento-programa no modelo orçamentário brasileiro, foi a promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF88, fixando uma organização geral para o processo orçamentário com base em uma hierarquia de três leis ordinárias: a Lei do Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

2.2 O Planejamento e as Leis Orçamentárias

Somente por meio do planejamento das ações do Estado é possível atingir o desejável equilíbrio de longo prazo entre as receitas e as despesas públicas e, ao mesmo tempo, atender às necessidades públicas e ascender a investimentos que promovam o desenvolvimento econômico e social sustentáveis. Nesse sentido, a CF88 ratificou a utilização do orçamento como instrumento de planejamento e de controle da ação governamental, ao criar um sistema integrado de previsão, alocação e controle de recursos coletivos, que se dá por meio das três leis orçamentárias citadas: PPA, LDO e LOA.

2.2.1 Plano Plurianual

O PPA, dentre as três leis, é a mais abrangente, possui duração de quatro anos, tendo por função principal fixar diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital (ou

³ O orçamento-programa é um instrumento de planejamento que permite identificar os programas, os projetos e as atividades que o governo pretende realizar, além de estabelecer os objetivos, as metas, os gastos e os resultados esperados e oferecer maior transparência dos gastos públicos (BEZERRA FILHO, 2013).

seja, os investimentos públicos) e para as despesas de duração continuada (aquelas que perduram por dois exercícios financeiros ou mais), valendo-se como um documento de planejamento estratégico (BEZERRA FILHO, 2013).

Dessa forma, o PPA funciona como um documento da mais alta hierarquia no planejamento orçamentário, onde nele se daria os grandes rumos das políticas públicas, fixando os investimentos prioritários e os principais programas de cada ministério.

Em vigor nos dias de hoje está a Lei do PPA 2016-2019, que de acordo o Manual Técnico Orçamentário – MTO (2018) foi elaborada como um instrumento estratégico, que permite ver com clareza as principais diretrizes de governo e a relação destas com os Objetivos a serem alcançados nos Programas Temáticos⁴. Ainda segundo esse Manual, o referido PPA está estruturado em Programas (os quais retratam a agenda de governo e políticas públicas), Objetivos (orientam as ações do governo para o que deve ser feito) e Iniciativas (bens e serviços resultantes das ações do governo).

Portanto, como a maior parte dos investimentos das Forças Armadas envolvem projetos que demandam mais de um exercício financeiro para sua efetivação, é fundamental para a Defesa Nacional a inclusão de seus projetos estratégicos no PPA, tendo em vista a característica plurianual desses investimentos.

2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LDO compreende metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Sua função primordial é de fixar os parâmetros gerais para orientação da LOA do ano seguinte, funcionando como um instrumento de planejamento tático (BEZERRA FILHO, 2013).

⁴ Conforme consta no MTO (2018), Programa Temático é aquele que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade.

Cabe à LDO desdobrar as metas do PPA ano após ano, inserindo-as em uma realidade fiscal, estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguinte a partir das disponibilidades financeiras do governo.

2.2.3 Lei Orçamentária Anual

É com base nas autorizações da LOA que as despesas do exercício são executadas, materializando as prioridades listadas na LDO (BEZERRA FILHO, 2013). Porém, tais prioridades são submetidas à realidade fiscal, visto que o ritmo da execução dos projetos e atividades depende da efetiva entrada de receitas nos cofres do Tesouro Nacional.

De acordo com a CF88, em seu Art. 165, § 5º, a LOA está subdividida em:

“Art. 165. § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”(CF88, § 5º, do Art. 165).

Cabe colocar para este estudo que o orçamento de investimentos abrange as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista e não inclui as receitas e despesas de cunho operacionais, abrangendo apenas os investimentos das empresas estatais, de forma a operar de acordo com as regras e exigências do mercado.

É relevante destacar, também, que há uma distinção entre estatais “não dependentes” e “dependentes” de recursos financeiros da União. Considera-se uma estatal dependente quando ela necessita de recursos da União para cobrir suas despesas de pessoal, custeio e de capital. As estatais não dependentes não constam no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, pois não necessitam de recursos da União para se manterem, o que não significa que sempre gerem lucros ou que não recebam eventualmente aportes de capital da União (GIACOMONI, 2017).

2.2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF⁵ constituiu outro importante marco no modelo orçamentário, no que diz respeito a uma gestão fiscal equilibrada e responsável, representando uma conquista contra a cultura de condutas fiscais incompatíveis, no âmbito dos governos municipais, estaduais e federal (MARQUES, 2015).

A LRF, por sua vez, aumentou a importância do processo orçamentário ao inserir uma preocupação mais ampla da política fiscal. Acrescentou, assim, ao papel da LDO, o encargo de fixar a meta fiscal, a ser seguida na elaboração do orçamento, concretizado por intermédio do Anexo de Metas Fiscais. Esse anexo, dentre outros itens, estabelece as metas anuais de superávit primário para o ano seguinte e metas indicativas para os dois anos posteriores (LIMA, 2015).

Por fim, a LRF estabelece o equilíbrio entre receitas e despesas públicas como princípio fundamental a ser perseguido na execução do orçamento, podendo, ainda, ser fixada uma meta de superávit primário, conceito esse que será visto a seguir.

2.3 Resultado Primário

O resultado primário corresponde à diferença entre arrecadação e gastos do governo, representando o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da Dívida Pública Federal – DPF⁶, ou seja, a economia para pagamento dos juros da dívida. Mostra se as contas estão em ordem ou não. De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (2017b), as receitas primárias, para fins do arcabouço normativo criado pela LRF, são as

⁵ A LRF é a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

⁶ A Dívida Pública Federal - DPF refere-se a todas as dívidas contraídas pelo governo federal para financiamento do seu déficit orçamentário, nele incluído o refinanciamento da própria dívida. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>>. Acesso 26 Maio 2018.

receitas orçamentárias que aumentam as disponibilidades de caixa do governo. Da mesma forma, as despesas primárias são as despesas orçamentárias, que diminuem o estoque das disponibilidades de caixa do governo.

Em decorrência, ainda segundo o referido manual, superávits primários representam aumentos de disponibilidades de caixa, as quais são deduzidas da DPF consolidada para fins do cálculo da dívida consolidada líquida, ou seja, representa a economia para reduzir o endividamento público. Em contrapartida, déficits primários sinalizam a diminuição das disponibilidades de caixa em um período de apuração e a consequente diminuição do montante a ser deduzido da dívida consolidada líquida, gerando necessidades de ações fiscais de financiamento, para redução desse déficit.

Segundo Marques (2015), para manter em equilíbrio o orçamento público, os gastos devem ser iguais à arrecadação. Trata-se do princípio do equilíbrio do orçamentário, o qual coloca que em cada exercício financeiro, o montante da despesa não deve ultrapassar o da receita prevista para o período.

Em suma, para garantir o equilíbrio fiscal, é importante que o Estado não permita que o montante de suas despesas sobrepuje o valor total de sua receita, a fim de evitar déficit fiscal. O acúmulo de déficit fiscal ao longo dos anos acarreta no aumento no nível de endividamento das contas públicas. Como consequência, pode gerar quebra de contratos internacionais, calotes, por parte do governo e uma enorme crise econômica e política.

3 O NOVO REGIME FISCAL – NRF (EC 95/2016)

Este capítulo tem o objetivo de apresentar o arcabouço teórico do NRF, os motivos de sua concepção, seus impactos no modelo orçamentário brasileiro e no orçamento da MB, promovendo, assim, uma base sólida para o entendimento das principais peculiaridades do modelo de negócio para o projeto de obtenção dos NCT.

3.1 A Crise Fiscal e a Motivação do NRF

A recente crise fiscal brasileira teve origem com a eclosão da crise financeira internacional do *subprime*⁷, que impactou negativamente não só na economia mundial, bem como no desempenho da economia nacional. Mesmo assim, diante os desdobramentos negativos dessa crise, em comparação com os demais países, o Brasil apresentou uma das menores quedas do PIB em 2009, devido às medidas anticíclicas⁸ adotadas pela equipe econômica do governo (RAMOS, 2017). Isso pode ser confirmado ao observar o GRAF. 1, do ANEXO A, que a partir de 2008 há um aumento da despesa primária em proporção do PIB, impactando, diretamente, na redução no resultado primário.

Entretanto, a partir de 2010, mesmo com a melhora da economia nacional, devido à elevação dos preços das *commodities* no mercado internacional, considerando o fato do Estado brasileiro ser grande exportador de matérias-primas e produtos agrícolas, o governo federal optou por manter as medidas anticíclicas, em especial as de natureza tributária, promovendo o aumento dos gastos públicos (SUZART, 2017).

⁷ *Subprime* são hipotecas de maior risco ou de segunda linha. Com o excesso de liquidez no mercado internacional nos últimos anos, os bancos e financeiras dos Estados Unidos passaram a financiar a compra de imóveis a juros baixos para pessoas com histórico de crédito ruim, tendo o próprio imóvel como única garantia. Mas veio a queda nos preços dos imóveis e os bancos ficaram ameaçados de não reaver os empréstimos feitos. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2156:catid=28&Itemid=23. Acesso em 2 Jun. 2018.

⁸ Em termos econômicos, as medidas anticíclicas estão relacionadas à política monetária de expansão da liquidez e da taxa de juros, como também de políticas fiscais atreladas a redução seletiva da carga tributária, ou também, por meio de uma expansão de gastos públicos.

A partir de 2011 o desempenho médio da economia registrava uma piora, até chegar a uma forte retração de 2014 a 2016, como efeito de uma política econômica equivocada, fazendo o governo atentar para o cenário de limiar de insolvência da dívida pública, como pode ser atestado no GRAF. 2, constante do ANEXO B. Nesse gráfico é mostrado que, desde 2014, o resultado primário não cumpre sua principal de função de servir como economia para pagamento dos juros da dívida, aumentando ainda mais a dívida pública.

Portanto, é evidente que a manutenção desse cenário deficitário crescente indicaria ao mercado que o governo teria dificuldades de arcar com seus compromissos, o que aumentaria as especulações e o risco Brasil. Isso agravaria ainda mais o desempenho da economia brasileira, ampliando o estoque da dívida, formando um círculo vicioso, impondo, dessa maneira, a necessidade de adoção de um novo regime fiscal no Brasil.

3.2 Diretrizes Relevantes do NRF e seus Impactos no Orçamento Público

Em razão do quadro de deterioração das Finanças Públicas, Matias-Pereira (2017) destaca que o governo federal se sentiu na obrigação de implementar medidas de austeridade para recolocar o Estado brasileiro novamente no rumo do crescimento econômico com a elaboração de um novo regime fiscal, em adição ao regime fiscal vigente, instituído pela LRF, que não se mostrou capaz de conter o crescimento da despesa pública no âmbito federal, bem como, não funcionou na contenção da queda da receita, contribuindo, assim, para deterioração dos resultados fiscais e de elevação do endividamento público, conforme demonstrado no GRAF. 3 (ANEXO C).

Assim sendo, foi instituído o NRF, por meio da EC 95/2016, tramitada por meio da proposta de emenda à constituição (PEC) nº 241/2016, mais conhecida como a PEC do teto de gastos públicos, com vigência de 20 anos e limitando a despesa primária, passando essa a

ser corrigida pela variação do IPCA. O NRF foi concebido para resolver o desequilíbrio nas contas públicas e atender ao seguinte propósito, conforme colocado por Matias-Pereira:

“O novo regime fiscal do Brasil tem como propósito enquadrar o perdulário Estado brasileiro dentro do Orçamento Público. Procura-se, dessa forma, promover o ajuste fiscal necessário para se alcançar o equilíbrio estrutural das Finanças Públicas (MATIAS-PEREIRA, 2017, pág. 220).”

Em suma, o principal objetivo principal ao se elaborar o NRF foi de permitir que as despesas fiquem em um patamar seguro, por meio da definição de uma regra que imponha controle ao crescimento de despesas primárias, em termos globais, a fim de permitir que em cenários recessivos a política fiscal possa ser utilizada para estimular a economia sem que se comprometa a sustentabilidade fiscal.

A EC 95/2016 altera os Art. nº 102 a nº 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF88, instituindo o NRF, conforme redigido em seu Art. 1º, trazendo a ideia de um sistema inovador de normas que passariam a regular a política fiscal da União, pelo lado da despesa:

“Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108 e 109: “Art. 101. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 102 a 109 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

Diante disso, observa-se que a abrangência da EC 95/2016 alcança todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira, integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, excluindo as despesas das empresas estatais federais não dependentes que, nos termos do § 5º, art. 165, da CF88, integram o orçamento de investimento.

O mote é congelar, até 2036, os gastos das despesas primárias dos exercícios vindouros ao patamar real do valor de 2016, em conformidade com a alínea II, § 1º, do Art. 107, do ADCT, como referência a despesa primária paga em 2016, admitida apenas a atualização monetária pelo IPCA.

Essa regra de congelamento das despesas primárias em termos reais permite que as mesmas passem a representar fatias decrescentes do Produto Interno Bruto – PIB, caso haja crescimento da economia. Essa foi a fórmula encontrada para aumentar resultados fiscais ao longo do tempo e reduzir de forma gradual a relação DPF/PIB.

Outra modificação importante está incluída no § 2º, do Art. 107, do ADCT, em que estabelece que os limites para elaboração das propostas orçamentárias, constante da LDO, não poderão ser superiores aos limites dados pela regra de teto de gastos. Isso se deu, pois, antes da EC 95/2016, a LDO, por meio da LRF, tinha como ancoragem de limites dos gastos públicos apenas metas de resultado, não se mostrando capaz de conter o crescimento da despesa pública no âmbito federal, contribuindo, assim, para deterioração dos resultados fiscais e da elevação do endividamento público (MATIAS-PEREIRA, 2017).

O NRF não revoga, dispensa ou suspende o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas, como o caso da LDO e LRF. Todos esses dispositivos devem ser observadas em conjunto, ou seja, mesmo caso ocorresse superávit e as metas fiscais já tivessem sido cumpridas, as despesas não podem ser aumentadas até o limite dessa meta, respeitando o limite o estabelecido na LOA, que fixará as despesas primárias do ano anterior corrigido pelo IPCA.

Da mesma forma, no sentido inverso, a depender dos resultados fiscais previstos na LDO, caso a estimativa de receitas seja baixa, o somatório das despesas primárias da LOA poderá não atingir o limite máximo do NRF. Ou seja, a meta fiscal, nos exercícios futuros, poderá implicar limite menor de despesas que os tetos definidos pelo NRF, e, por consequência, uma política fiscal mais restritiva.

Mais um ponto importante para o estudo, trata do contido no § 5º, do Art. 107, do ADCT: “§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.” Esse

dispositivo determina que as despesas autorizadas em créditos suplementares e especiais⁹, durante o exercício financeiro, não levem ao descumprimento dos limites de gastos primários. Assim, diante o montante autorizado de despesa primária na LOA, os créditos adicionais, não podem ampliar esse montante de autorização, ou caso aprovado, por lei ou decreto, deve ser compensado com anulação de outras dotações de mesma natureza.

Entretanto, vislumbra-se que somente seria possível a abertura de créditos adicionais desde que o montante de despesa primária permaneça inferior aos valores máximos passíveis de programação (teto de gastos). Assim, caso as receitas e os resultados possibilitem ampliação na despesa autorizada, esta poderia ocorrer até os limites máximos instituídos pelo NRF, desde que não impacte na meta fiscal.

Por último, outra diretriz relevante ao estudo está contida no § 6º, do Art. 107, do ADCT: “Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: [...] IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.” .

A não inclusão do aumento de capital das empresas estatais justifica-se por se tratar de aportes primários não recorrentes e muitas vezes necessários para manter aumento de capital, que no caso das empresas não-dependentes, servirá para atender a uma necessidade de socorro a empresas estatais com dificuldades financeiras. Nessa situação, caso o aporte de capital do Tesouro Nacional estivesse submetido ao teto, outras despesas (discricionárias sociais e de infraestrutura) teriam que ser reduzidas naquele ano para acomodar a despesa não recorrente. Tal exclusão favorece, então, a aplicação dos recursos nas demais políticas públicas.

Nota-se, então, que o NRF é o ponto de partida para a reorganização da economia brasileira. Suas diretrizes correspondem a uma medida de austeridade adotada para resolver os

⁹ Créditos suplementares e especiais são classificações de créditos adicionais, que se caracterizam como mecanismos retificadores do orçamento. Os créditos adicionais resolvem as duas situações clássicas de imprevisto na elaboração orçamentária: na primeira, o orçamento contém o crédito adequado, mas a dotação respectiva apresenta saldo insuficiente para o atendimento de despesas necessárias; na segunda, não existe o crédito orçamentário para atender às despesas a serem realizadas.

desequilíbrios das Finanças Públicas, por meio da definição de um limite bem estreito para realização das despesas primárias, com vista a reduzir o déficit primário do Estado brasileiro (MATIAS-PEREIRA, 2017).

Assim, entende-se que os elementos aqui expostos sobre o NRF contribuirão sobremaneira para o entendimento do objeto deste estudo.

3.3 Orçamento da MB e os Impactos do NRF

A Marinha do Brasil, como órgão da Administração Direta Federal, integrante do Poder Executivo, está inserida ao Orçamento Público, por meio do Orçamento do Ministério da Defesa, logo está sujeita as regras impostas pelo NRF. O objetivo dessa seção é apresentar os aspectos de formação do Orçamento da MB, bem como sua evolução nos últimos anos e como o NRF os afeta.

3.3.1 O Planejamento Orçamentário da MB

Como instrumento de planejamento, a MB se utiliza do Plano Diretor¹⁰ visando à consecução de metas compatíveis com o Plano Estratégico da Marinha – PEM, ao cumprimento de sua destinação constitucional e harmonizar o planejamento desenvolvido com o PPA, LDO e a LOA, seus Programas e Ações Orçamentárias decorrentes (BRASIL, 2014).

Neste sentido, o Plano Diretor é uma ferramenta usada pela MB de forma a compatibilizar suas ações com os programas constantes no PPA do governo federal. O principal Programa Temático do PPA 2016 – 2019 para a MB é o PT 2058 – DEFESA NACIONAL.

¹⁰ O Plano Diretor - PD, iniciado por meio do Aviso Ministerial nº 1.923, de 25 de setembro de 1963, é um instrumento de planejamento, execução e controle, de caráter permanente, inerente às gestões orçamentária e financeira, desenvolvidas nos diversos escalões administrativos, visando à adequação dos recursos disponíveis às necessidades da Marinha do Brasil (BRASIL, 2014).

Cada Programa é composto por diversos objetivos e dentro desse, destacam-se:

- Objetivo 1121 – Aparelhar as Forças Armadas com meios e equipamentos militares para a Defesa Nacional. O qual aborda os principais programas e projetos da MB, inclusive o de construção do núcleo do Poder Naval.
- Objetivo 1124 – Promover o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa e de tecnologias de interesse da Defesa Nacional. Objetivo esse que contribui para efetividade do desenvolvimento tecnológico da MB.

Além do PPA, contribui também para o planejamento orçamentário da MB outros documentos condicionantes de alto nível como a Estratégia Nacional de Defesa¹¹ – END, o Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa¹² – PAED, que, no caso da Marinha, é desdobrado no Plano de Articulação e Equipamentos da Marinha do Brasil¹³ – PAEMB, o qual consolida os programas estratégicos prioritários da Força para um período de vinte anos.

Dessa forma, as prioridades da MB guardam estreita ligação com a END e demais documentos condicionantes, os quais visam a contribuir para o cumprimento de sua missão constitucional.

3.3.2 Evolução do Orçamento da MB

Para o cumprimento dos objetivos prioritários inseridos na END e realização dos programas estratégicos, que permitirão à MB o cumprimento de sua principal finalidade na sua missão constitucional, a de garantir a defesa da Pátria, faz-se mister uma parcela orçamentária destinada a Defesa Nacional adequada para manter os meios navais, aeronavais

¹¹ A Estratégia Nacional de Defesa (END), lançada em 2008 e revista em 2012, estabelece diretrizes para a adequada preparação e capacitação das Forças Armadas, de modo a garantir a segurança do país tanto em tempo de paz, quanto em situações de crise.

¹² O Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED) é, em termos simples, o principal instrumento que o Estado dispõe para garantir o fornecimento dos meios que as Forças Armadas necessitam, bem como a infraestrutura que irá provê-los.

¹³ O Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB), foi desenvolvido em decorrência da END, está alinhado, no nível do Ministério da Defesa, com o PAED, nele estão estabelecidos projetos e metas para o reaparelhamento, consoante com a missão constitucional da MB.

e de fuzileiros navais com um grau satisfatório de prontidão e disponibilidade, capazes de garantir uma resposta rápida a qualquer ameaça à nossa soberania.

Lima (2015) aborda que, no Brasil, verifica-se que o orçamento público funciona muito mais como um instrumento político a estratégico. Nele se materializa a destinação dos recursos públicos, sendo natural que seja objeto de disputas entre os diversos setores da sociedade. Assim, muito devido à tradição pacífica do Estado brasileiro a priorização do Orçamento de Defesa é considerada baixa pelos políticos e sociedade.

Ao analisar o GRAF. 4, constante do ANEXO D, que mostra a série histórica do orçamento do MD, entre os anos de 2010 a 2018, percebem-se oscilações significativas nos patamares orçamentários entre 2014 e 2018, ocasionado principalmente pela instabilidade econômica gerada pela crise política e fiscal no Brasil, levando a cortes e contingenciamentos¹⁴ no orçamento.

Dessa forma, devido à dimensão estratégica da Defesa Nacional, o Orçamento de Defesa deveria dispor de uma previsibilidade e não estar sujeito a frequentes instabilidades, concretizados por cortes e contingenciamentos. Não são raros os casos em que um eventual corte no Orçamento da União, em busca do equilíbrio fiscal, inicia-se pela Defesa.

Ainda sobre o Orçamento de Defesa, ao analisar o GRAF. 5, do ANEXO E, percebe-se que as despesas com pessoal é relativamente alto, atingindo uma média de 75,2% das despesas primárias do MD, reduzindo assim os recursos orçamentários para despesas discricionárias de investimentos e manutenção, representando apenas 8,7% de disponibilidade. Isto posto, essa divisão reflete na mesma proporção sobre o orçamento da MB.

Ao passar a analisar agora, intrinsecamente, a evolução do orçamento da MB, constante no GRAF. 6, contido do ANEXO F, observa-se que, entre 2012 e 2014, um aspecto

¹⁴ O contingenciamento orçamentário é um recurso legal, instituído pela LRF, como parte da política fiscal adotada pelo governo federal, que prevê sua aplicação quando constatado frustração das receitas estimadas na LOA, a fim de assegurar metas de superávit primário, por consequência o equilíbrio fiscal.

quase linear da Dotação¹⁵ da Marinha. Entretanto, a partir de 2015, nota-se que representa um espelho do que foi apresentado quanto ao orçamento de Defesa, ou seja, há oscilações que acompanham a situação econômica do Estado brasileiro, que impactam diretamente na redução das despesas discricionárias¹⁶,

O GRAF. 7, do ANEXO G, traz uma abordagem sob o espectro das despesas discricionárias, pois são os recursos que sobram para realizar o custeio e investimento da Força. Percebe-se que existem diferenças entre o montante alocado a título de dotação e o montante autorizado para realização da despesa (Limite de Movimentação e Empenho), mais perceptível em 2015 e 2017. A diferença entre esses montantes reflete o contingenciamento imposto a MB pelo Governo Federal.

Dessa forma, a redução dos patamares das despesas discricionárias, juntamente com o contingenciamento recorrente aplicado à MB, traz consequências devastadoras, pois atinge negativamente a realização de diversos programas e projetos estratégicos de reaparelhamento de meios, além de afetar a recuperação da capacidade operacional da Força.

3.3.3 Impactos do NRF ao Orçamento da MB

O NRF ao visar reduzir as despesas primárias ao longo dos anos, pode resultar em um problema grave no financiamento das principais áreas de atuação pública, dentre elas a de Defesa Nacional, onde estão incluídas as despesas de custeio e investimento da MB. Logo, o teto dos gastos deve sufocar ainda mais a capacidade da MB em realizar investimentos de construção do núcleo do Poder Naval, muito importante para obter uma capacidade militar correspondente a sua visão de futuro:

¹⁵ Dotação Orçamentária são valores monetários autorizados, consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA) para atender a uma determinada programação orçamentária, ou seja, permite realizar despesas.

¹⁶ As despesas discricionárias são aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos.

"A Marinha do Brasil será uma Força moderna, equilibrada e balanceada, e deverá dispor de meios compatíveis com a inserção político-estratégica de nosso País no cenário internacional e, em sintonia com os anseios da sociedade brasileira. Ela estará permanentemente pronta para atuar no mar e em águas interiores, de forma singular ou conjunta, de modo a atender aos propósitos estatuídos na sua missão" (BRASIL, 2017c, pág. 2-4).

Além disso, as demandas reprimidas por décadas, originadas pelos frequentes contingenciamentos, bem como a limitação orçamentária imposta pelo NRF tendem a ampliar a obsolescência dos navios e inviabilizarão a configuração dos atuais meios navais, gerando necessidade de priorizar tarefas e capacidades. Com efeito, fica comprometida a capacidade de defesa nas áreas marítimas de interesse estratégico, bem como os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

A partir de agora, com o NRF, para o planejamento orçamentário da MB, os limites de teto de despesa primária condicionam a elaboração do orçamento. E, como agravante, devido à crise econômica que se eclodiu em 2014, fez com que o orçamento executado fosse drasticamente reduzido a partir de 2015, conforme apresentado na linha vermelha do GRAF. 7, do ANEXO G, ancorando, a partir de então, as despesas da MB em patamares abaixo da média, em relação ao que vinha sendo orçamentado.

Considerando a grande carência da MB por meios modernos e compatíveis com a grandeza de suas atribuições constitucionais, a insuficiência orçamentária e o congelamento real das despesas primárias por um período de 20 anos, tal qual definido pelo NRF, comprometerá ou até mesmo não assegurará o emprego de seus meios com uma capacidade operacional mínima, provocando, também, reflexos negativos no adestramento das Forças e na atração, retenção e motivação de seus recursos humanos.

Enfim, se reconhece a importância do NRF, porém se questiona os efeitos negativos que implicam em uma tendência de redução do percentual de despesas discricionárias, que se aplicam a manutenção, modernização e construção do núcleo do Poder Naval, não só deixando de atender os anseios da MB, como também, redução da capacidade

de proteção das águas jurisdicionais brasileiras, que contribuam para defesa de nossas riquezas e soberania no mar.

Diante do exposto, a expectativa inicial é que projetos de grande vulto e longo tempo de execução, como o objeto desse estudo, ficariam estagnados, pois não haveria espaço no orçamento da Força. Entretanto, sem impactar negativamente no orçamento da MB, foi aprovado o modelo de negócio para o projeto de obtenção dos NCT, o qual, a partir de agora, passa-se a discorrer e entender como foi possível elaborar esse modelo *vis-à-vis* as diretrizes restritivas do NRF.

4 O MODELO DE NEGÓCIO PARA OBTENÇÃO DOS NCT

Neste capítulo será apresentada a síntese do modelo de negócio para obtenção dos NCT pela Marinha do Brasil, abordando os principais aspectos de sua concepção e as características do projeto, de forma a permitir a realização de uma análise explicativa do referido modelo, diante de uma abordagem estratégica e orçamentária.

4.1 Concepção Estratégica

De acordo com a entrevista contida do APÊNDICE A, o Contra-Almirante Sílvio Luís ressalta que o mar é vital ao desenvolvimento, sobrevivência e viabilidade econômica do Brasil como nação soberana. Pelo mar, transitam mais de 95% do nosso comércio exterior, a partir de 80 portos e terminais marítimos ao longo do litoral, cuja extensão atinge 8.500 km. Cerca de 94% da produção de petróleo e 76% da produção de gás natural são extraídos de campos marítimos. Mais de 93% da produção industrial, 80% da população brasileira e 85% do consumo de energia elétrica estão a menos de 200 km do litoral, ao alcance dos modernos armamentos navais.

Além da importância do mar para o Estado brasileiro citado acima, a MB deve estar comprometida para a consecução dos objetivos nacionais de defesa, constantes da END, particularmente quanto a: defender os interesses nacionais; contribuir para a estabilidade regional; contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais; intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais.

Em face dos argumentos acima, a MB procura obter um Poder Naval eficiente, bem dimensionado, bem preparado e devidamente equipado, capaz de controlar e projetar poder sobre esse estratégico espaço marítimo, bem como contribuir para alcançar os objetivos nacionais de defesa.

Conforme o Ofício 04-17/MB, do Comandante da Marinha ao Ministro de Estado da Defesa, constante do ANEXO H, a MB tem como seus principais meios os navios de superfície, incluindo-se os navios-escolta (fragatas, corvetas e contratorpedeiros), que cumprem tarefas importantes do Poder Naval, como as de patrulha da Amazônia Azul, com ênfase na fiscalização e proteção das atividades econômicas, em especial a petrolífera e a pesqueira; e participação em missão de paz, projetando o País no cenário mundial, como é o caso da participação brasileira no Líbano.

Ainda segundo o mesmo Ofício (ANEXO H), é apresentado o inventário atualizado dos navios-escolta, que traduz um cenário preocupante, tanto em termos de quantidade, que totaliza apenas onze unidades, sendo oito fragatas e três corvetas, quanto em termos qualitativos, onde somente um desses navios ainda encontra-se operando dentro da vida útil do projeto, ou seja, a grande maioria desses meios caminha para sua fase de desativação, por se tornarem antieconômicos ao se pensar em manutenção, revitalização ou modernização.

Dessa forma, se nada for feito para reverter o cenário de degradação do núcleo do Poder Naval, esse estará, em pouco espaço de tempo, em situação crítica, comprometendo seriamente a segurança e defesa nas áreas marítimas inseridas no contexto da Amazônia Azul, bem como os compromissos internacionais assumidos, em última análise, impactando a soberania do Estado brasileiro.

Diante do exposto até o momento, acredita-se que os navios escolta são atualmente, os meios navais de maior carência da MB, em face da idade, que os tornam tecnologicamente defasados e pela quantidade de navios serem insuficiente para atender a todos os objetivos listados na END, principalmente, nas atividades de apoio, vigilância, proteção e defesa das áreas onde se encontram as instalações marítimas de petróleo, bem como dos navios mercantes em trânsito por essa região. Além disso, um projeto de obtenção

desses navios, fomentando a indústria naval de defesa e o desenvolvimento científico-tecnológico, possui um impacto estratégico, econômico e social positivo para o Estado brasileiro.

4.2 Concepção Orçamentária

Como visto até agora, as dificuldades orçamentárias da MB, devido à imprevisibilidade da dotação orçamentária anual, inserida na LOA, juntamente com os frequentes contingenciamentos, ao longo do tempo, não só acarretou na degradação da capacidade operacional da Esquadra brasileira, bem como postergou iniciativas de substituição e renovação dos meios navais, em especial os navios escoltas.

Assim, a utilização do orçamento da MB para a realização de projetos de investimento de grande porte, que demandam a elevação do patamar orçamentário, se torna inviável, visto que os limites referenciais orçamentários impostos pela SOF não atendem a todas as demandas das três Forças, fazendo com que a MB priorize a manutenção, mesmo que de forma não ideal, a realizar investimentos.

Esse cenário foi agravado com a vigência do NRF, a partir de 2017, reduzindo o espaço fiscal para despesas discricionárias, ao congelar as despesas ao valor real do ano anterior. Isso representou um obstáculo adicional para realização de novos investimentos em reaparelhamento de construção do núcleo do Poder Naval, em troca de esforço e comprometimento fiscal do Governo.

Diante do contexto econômico atual, coube à MB buscar fontes de recursos orçamentários fundamentais para concretização de programas estratégicos de investimento. Elaborou-se então uma estrutura de financiamento que contribua para o cumprimento das metas de superávit primário do governo, com o menor impacto orçamentário, diluindo o valor no maior espaço de tempo possível, e que empregue capital nacional, em virtude do momento

desfavorável para assinatura de contratos em moeda estrangeira, devido aos elevados juros praticados em decorrência da recente crise fiscal, que contribuiu para o rebaixamento das notas de crédito do Brasil pelas agências internacionais de classificação de risco.

Dessa forma, se elaborou um modelo de negócio para a viabilização do projeto de obtenção de navios escoltas, que atenda a todas as exigências legais, tanto no campo estratégico, que se coaduna ao cumprimento da missão constitucional da MB, como no campo orçamentário, de modo não violar as regras do NRF e ser compatível *vis-à-vis* o PPA.

4.3 Síntese do Modelo de Negócio dos NCT

Nesse tópico, serão levantados todos os elementos disponíveis das características do projeto de obtenção dos NCT, essenciais para o entendimento e análise de seu modelo de negócio.

4.3.1 O Projeto de Obtenção dos NCT

O projeto de obtenção dos NCT está incluído no subprograma relacionado à obtenção de meios de superfície (PROSUPER), parte integrante do programa estratégico intitulado de “Construção do Núcleo do Poder Naval”, que contempla projetos de construção de navios-escolta, dentre outros, a serem desenvolvidos e construídos em nível nacional, de modo a minimizar a dependência estrangeira e capacitar a indústria de defesa para que se conquiste autonomia tecnológica, indispensáveis à Defesa (BRASIL, 2017d).

Cabe colocar, que o referido programa estratégico vincula o reaparelhamento das forças de superfície ao desenvolvimento da Base Industrial de Defesa, por meio da promoção de capacitação tecnológica da indústria nacional, que se justifica ao contribuir para modernização dos estaleiros nacionais, de forma a promover a autonomia estratégica.

Fruto da situação vivenciada pela MB, o Comandante da Marinha encaminhou o Ofício nº 04-17/MB, constante do ANEXO H, ao Ministro de Estado da Defesa, em 14FEV2017, relatando o panorama da Força, em especial, os aspectos relacionados aos fatos anteriormente relatados, fazendo alusão ao Projeto de Obtenção dos NCT, chamado ainda à época por projeto de construção das Corvetas Classe “Tamandaré”, e solicitando que o projeto encontre suporte nas mais elevadas esferas do governo.

De acordo com a entrevista do APÊNDICE A, os NCT foram projetados pelo Centro de Projetos de Navios da Marinha – CPN e traz aprimoramentos ao projeto da Corveta “Barroso”, posteriormente redesignado Projeto Corvetas Classe “Tamandaré”, envolvendo a construção, no País, inicialmente, de quatro unidades, ao longo de oito anos. Notadamente, os NCT serão uma plataforma de alta complexidade tecnológica, possuirão capacidade operacional superior aos navios-escoltas atuais e elevado índice de nacionalização.

Adicionalmente, ainda conforme a entrevista citada acima, no âmbito da segurança marítima, executarão missões de prevenção e combate ao contrabando, tráfico de drogas, pesca predatória, pirataria e tráfico de armas, além de contribuir para a fiscalização contra a poluição do meio ambiente marinho litorâneo ao Brasil.

Como navios de combate, estarão habilitadas a desempenhar as seguintes missões:

- Proteção e preservação do patrimônio brasileiro e dos interesses nacionais nas AJB;
- Contribuição para a segurança da navegação e para a garantia da salvaguarda da vida humana no mar, nas AJB e na área de responsabilidade SAR do Brasil; e
- Aumento da capacidade da MB de participar das Operações de Ajuda Humanitária, em contribuição à Diplomacia brasileira.

O Ofício anteriormente citado, do ANEXO H, traz, também, algumas informações orçamentárias sobre do projeto, como o custo unitário estimado de US\$ 450 milhões por NCT. Como o cronograma de desembolso ainda não está definido, pois

dependerá da proposta da empresa vencedora (APÊNDICE A), para planejamento inicial, calcula-se que, para construir 4 navios, durante 8 anos, tendo sido considerado câmbio atual de US\$ 1 = R\$ 3,70¹⁷. O valor total do projeto é de aproximadamente R\$ 7 bilhões. Os recursos financeiros necessários deverão ser, em média, de R\$ 875 milhões por ano.

Outra característica marcante consta da carta do Comandante da Marinha ao Ministro de Estado da Defesa, enviada em 30 de novembro de 2017, integrante do ANEXO I, é que diante o NRF a MB vislumbra um modelo de negócio com a contratação da obtenção dos NCT pela EMGEPRON, com sua devida capitalização a partir de receitas provenientes dos *Royalties* do petróleo.

4.3.2 *Royalties* do Petróleo

A fonte recursos para capitalização é oriunda do superávit financeiro da MB relacionada aos *Royalties* do petróleo. Nesse tópico serão apresentados alguns fundamentos, que permitem a utilização dos *Royalties* pela MB, de forma a realizar uma análise explicativa de sua aplicação no modelo de negócio dos NCT.

A última definição válida de *Royalties* do petróleo, diante o complexo e muito modificado arcabouço jurídico do assunto está inserida Lei nº 12.351¹⁸, de 22 de dezembro de 2010, da seguinte forma:

“Compensação financeira devida aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, nos termos do § 1º do Art. 20 da Constituição Federal.”

¹⁷ Câmbio relativo ao dólar comercial, do Banco Central do Brasil, observado no dia 14 de junho de 2018. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpeq.asp?id=txcotacao>>. Acesso em: 14 Jun. 2018.

¹⁸ A Lei nº 12.351¹⁸, de 22 de dezembro de 2010, dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.

Assim, como a MB é uma instituição integrante Administração Direta Federal é compensada financeiramente, por meio dos *Royalties*, referente à exploração das regiões marítimas sobrejacentes à camada de pré-sal.

De acordo com o MDF (2017b), os *Royalties* são um tipo de receitas vinculadas, ou seja, são receitas comprometidas a uma finalidade específica, sendo utilizadas exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação. No caso da MB, de acordo com o Art. 7º, da Lei nº 7.990¹⁹, de 28 de dezembro de 1989: “atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas”.

Dessa forma, também, em observância a LRF, deve-se evitar que receitas de caráter temporário, tais como *Royalties*, deem margem à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, tais como despesas com pessoal, em nível incompatível com o equilíbrio das contas públicas.

Os *Royalties* do petróleo, que incidem sobre a produção mensal do campo produtor, são recolhidos mensalmente pelas empresas concessionárias por meio de pagamentos efetuados para a Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Desde 1998, a STN repassa os *Royalties* aos beneficiários com base nos cálculos efetuados pela Agência Nacional do Petróleo – ANP, de acordo com a Lei nº 9.478²⁰ de 6 de agosto de 1997, conhecida como a “Lei do Petróleo”, posteriormente alterada pela Lei nº 12.351/2010.

Entretanto, em 2012, foi promulgada a Lei 12.734²¹ alterando, mais uma vez, as regras de distribuição dos *Royalties* entre os entes federais, estaduais e municipais, muito

¹⁹ A Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989 institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências.

²⁰ A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

²¹ Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012 modifica as Leis no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha.

devido à descoberta das reservas de petróleo no pré-sal e elaboração do novo modelo de exploração por regime de partilha. Essa Lei desagradou em muito os estados que fazem frente aos campos de exploração, e que mais sentiam necessidade de ampliar sua infraestrutura e promover desenvolvimento social. Em decorrência, de acordo com a entrevista do APÊNDICE B, foi impetrado pelo estado do Rio de Janeiro uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI junto ao Supremo Tribunal Federal – STF, que, em caráter cautelar, emitiu uma liminar suspendendo as regras de distribuição dessa nova Lei, em 15 de março de 2013, que perdura até hoje. O governo federal sobre esse pretexto, desde 2014, tem bloqueado na STN toda sua participação, incluindo a MB, nos *Royalties* do petróleo de forma a contribuir com o resultado primário do governo federal, aguardando análise e decisão da referida liminar pelo plenário do STF. Dessa forma, conforme dados da TAB.1, constante do APÊNDICE C, a MB apresenta um saldo de superávit financeiro acumulado no valor de aproximadamente R\$ 6 bilhões.

Esse superávit financeiro dos *Royalties* bloqueado pelo governo federal é essencial para a MB na preparação do Poder Naval e ser empregado como investimentos em reaparelhamento de meios navais. Por conseguinte, de forma a não impactar o resultado primário e o orçamento da MB, buscou-se o convencimento da área econômica do governo em "investir" o superávit financeiro dos *Royalties* de forma a render juros.

Dessa forma, os *Royalties* do petróleo se configuram como uma importante fonte de recursos, em meio à crise fiscal, capaz de impulsionar o apelo "político" do projeto, em face do superávit financeiro dos *Royalties* e de sua destinação guardar relação com o fortalecimento do Poder Naval, de forma a garantir as condições adequadas para uma gestão de defesa e segurança da Amazônia Azul em benefício do Estado brasileiro.

4.3.3 Capitalização da EMGEPRON

A EMGEPRON é uma empresa pública não dependente criada pela Lei nº 7.000/82²², vinculada ao Ministério da Defesa por intermédio do Comando da Marinha do Brasil, que tem como finalidades principais: Promover a Indústria Naval Brasileira; Gerenciar projetos integrantes de programas aprovados pelo Comando da Marinha; e Promover e executar atividades vinculadas à obtenção e manutenção de material militar naval.

A mesma Lei, em seu Art. 5º, assim orienta a formação do patrimônio da empresa:

“Art. 5º - É o poder Executivo autorizado a transferir para o patrimônio da EMGEPRON, conforme o disposto nesta Lei, bens móveis e imóveis, que se encontram sob a jurisdição do Ministério da Marinha, bem como direitos, créditos, ações, marcas e patentes, necessários à integralização do capital da Empresa.”

Em uma primeira análise, tendo sido cumpridos os elementos de competência, forma e finalidade previstos em norma, fica a cargo do juízo de mérito da MB e do MD, verificar quanto à oportunidade e à conveniência de transferir os *Royalties* do Petróleo, bloqueados no Tesouro Nacional para capitalização da EMGEPRON.

De acordo com a entrevista do APÊNDICE B, foi possível idealizar um modelo no qual a EMGEPRON é capitalizada e o recurso é investido no mercado financeiro, gerando receitas financeiras. A EMGEPRON contrata a empresa que vai construir os navios, realizando pagamentos conforme o cumprimento do cronograma físico. Ao passo que os NCT são prontificados, esses são disponibilizados para de uso exclusivo da MB, por meio de Contrato de Transferência de Domínio Público, ainda a ser celebrado e a MB paga à EMGEPRON pelo uso do bem, como forma de depreciação do patrimônio da empresa. Os pagamentos realizados pela MB e as receitas financeiras compensam os pagamentos realizados à empresa construtora e os impostos devidos, tornando o modelo sustentável financeiramente.

²² A Lei nº 7.000, de 9 de junho de 1982 autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON e dá outras providências.

Conforme contido na entrevista do APÊNDICE D, de forma a atender no mínimo uma das finalidades de criação da EMGEPRON foi celebrado um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a Marinha do Brasil e a EMGEPRON. O referido ACT tem por objeto o estabelecimento de vínculo de cooperação mútua e prestação de apoio recíproco entre as partes, com vistas à obtenção de quatro NCT para o Programa Estratégico de Construção do Núcleo do Poder Naval. Esse acordo é uma espécie de negócio jurídico cujo fim é a persecução de objetivo comum às partes, ou seja, sem a presença de interesses contrapostos, bem como sem a transferência de recursos entre as partes. Lembrando-se que os recursos, para capitalização, são oriundos do Tesouro Nacional, não sendo transferidos do orçamento da MB.

Em síntese, o ACT define como obrigações das partes a presteza no compartilhamento das informações necessárias ao bom andamento das atividades para elaboração do Plano de Trabalho; o compromisso em indicar os seus representantes para desenvolverem as tarefas afetas ao programa; cláusula de sigilo das informações; observância das normas de segurança do trabalho e demais normas aplicáveis.

A capitalização da EMGEPRON inicia-se com créditos consignados na LOA, conforme indicado no Volume VI, da LOA 2018, para aumento de capital da EMGEPRON, portanto, créditos no Comando da Marinha no Orçamento Fiscal. Em seguida, há necessidade de transferir o recurso financeiro, após indicação do respectivo limite de pagamento pelo Tesouro Nacional. Por fim, a Diretoria de Finanças da Marinha – DFM faz uma Ordem Bancária de Pagamento à EMGEPRON e o recurso financeiro entra no caixa da Empresa, como aumento do patrimônio líquido da empresa, representando a transferência do Orçamento Fiscal para Orçamento de Investimentos.

Dessa forma, o modelo prevê que o valor do aumento de patrimônio da EMGEPRON seja aplicado pela mesma, gerando juros, considerados dividendos ao Tesouro

Nacional, que contribuirão, inicialmente, para o cumprimento das metas de resultado fiscal e, posteriormente, empregados para o pagamento do projeto de obtenção dos NCT.

Em decorrência, a MB, por meio da Carta constante do ANEXO I, foi encaminhado, por intermédio do MD, um projeto de Lei, propondo a abertura de crédito especial no montante de R\$ 500 milhões, ainda em 2017, e a inclusão de R\$ 1,5 bilhão no projeto da LOA 2018, ambos destinados à capitalização da EMGEPRON, como investimento, a ser empregado no projeto de obtenção dos NCT.

Segundo a entrevista do APÊNDICE A, tais pleitos foram concedidos, primeiramente, por meio da Lei nº 13.534²³, de 15 de dezembro de 2017, em que se observa no anexo a essa Lei, o referido crédito especial intitulado de “Participação da União no Capital da EMGEPRON – Recomposição do Núcleo Naval – Construção das Corvetas da Classe Tamandaré”, concretizando a primeira transferência de créditos para esse fim. Ressalta-se que os navios ainda eram chamados de Corvetas. Ademais, foi utilizada a fonte de recursos 342 que são as compensações financeiras de *Royalties* do Petróleo referentes a exercícios anteriores, ou seja, superávits financeiros apurados antes de 2017. Para o ano de 2018, o segundo pleito está constante no Volume II, do Anexo I, da LOA 2018²⁴, onde ficou estabelecido o crédito orçamentário, na mesa fonte de recursos do crédito especial de 2017, no valor de R\$ 2,5 bilhões, valor este superior ao pleiteado, sinalizando um cenário positivo da esfera política ao projeto de obtenção dos NCT.

²³ A Lei nº 13.534, de 15 de dezembro de 2017, abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Justiça e Cidadania, dos Transportes, Portos e Aviação Civil e da Defesa e de Operações Oficiais de Crédito, crédito especial no valor de R\$ 1.294.333.380,00, para os fins que especifica.

²⁴ A LOA 2018 foi promulgada pela Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017, a qual estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018.

5 ANÁLISE DO MODELO DE NEGÓCIO PARA OBTENÇÃO DOS NCT

Até agora foi abordado nos capítulos anteriores um arcabouço teórico (capítulos 2 e 3) e as principais características do modelo de negócio do projeto de obtenção dos NCT (capítulo 4) que permitiram até o momento alcançar os objetivos específicos do trabalho e perceber que o referido modelo foi elaborado diante a perspectiva de um orçamento, a ser gerenciado pela MB, ainda mais restritivo, em virtude as dificuldades apresentadas pelo NRF.

A partir de agora, neste capítulo, será relatada uma análise explicativa das características apresentadas do modelo de negócio para obtenção dos NCT, comparando-as com as diretrizes orçamentárias do NRF, de forma a verificar sua viabilidade do ponto de orçamentário e, assim, permitir alcançar ao objetivo geral do trabalho.

5.1 Análise da Compatibilidade do Projeto de Obtenção dos NCT com o PPA

Antes de seguir para uma análise estritamente orçamentária, é importe analisar, primeiramente, sob o aspecto estratégico-orçamentário, como o projeto de obtenção dos NCT foi rapidamente ativado para sua execução física e orçamentária.

Toda ação pública deve ser planejada para assegurar o equilíbrio fiscal e deve refletir as políticas públicas de governo, incluída a Defesa Nacional. Por ocasião do planejamento orçamentário realizado para montagem do PPA 2016 – 2019, a MB orientada pela END e pelos programas estratégicos listados no PAED, propôs a inclusão de projetos prioritários da Força, dentre eles o projeto de obtenção dos NCT, na expectativa de em algum momento poder dar andamento ao projeto, pois para iniciar um projeto estratégico este deve estar consoante com o PPA.

Por conseguinte, no Anexo I, do PPA 2016-2019, consta a Iniciativa “05PY – Construção de Corvetas Classe Tamandaré”, integrante do Objetivo “1121 – Apararhar as Forças Armadas com meios e equipamentos militares para a Defesa Nacional”, acarretando

que nos quatro anos do PPA seja incluída uma ação orçamentária nas LOA, que permita ser dotada de crédito orçamentários para execução do projeto.

Cabe destacar, também, que o Projeto dos NCT em face ter sido desenvolvido pelo CPN, empregando o máximo possível de tecnologia nacional, e do montante de recursos envolvidos, tem vocação para incrementar a atividade da indústria naval, principalmente, quanto à geração de empregos, a obtenção de expertise para construir navios com alta complexidade e, em última instância, alavancagem da Base Industrial de Defesa (BID). Contudo, contribuirá, também ao PPA, mesmo que indiretamente, para alcance do objetivo “1124 – Promover o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa e de tecnologias de interesse da Defesa Nacional”.

Dessa forma, fica constatado que o projeto de obtenção dos NCT está compatível com as metas e objetivos do PPA 2016-2019, demonstrando um eficaz planejamento orçamentário por parte da MB, muito orientado por seus documentos estratégicos condicionantes, como a END, PAED e o PPEM, permitindo, assim, que mesmo diante a premência de tempo, em virtude da situação crítica dos navios escoltas, que se encontram operando com graves restrições, fosse aprovado o modelo de negócio do referido projeto, de forma que não precisasse aguardar o planejamento governamental do próximo quadriênio (2020 - 2023) para iniciar as tratativas de aprovação do modelo, obtendo assim um rápido convencimento da esfera política.

5.2 Análise da Viabilidade da Capitalização da EMGEPRON

A partir de agora, será realizada uma análise estritamente orçamentária, buscando-se a relação de causa e efeito, de particularidades do modelo de negócio do projeto de obtenção dos NCT com as diretrizes orçamentárias do NRF. Assim, a primeira pergunta a se fazer é por que foi possível a capitalização da EMGEPRON?

Conforme abordado anteriormente, e de acordo com a entrevista com a EMGEPRON (APÊNCICE D) o NRF estabeleceu o “teto de gastos” para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, excluindo o Orçamento de Investimento, onde estão inseridas as empresas estatais federais não dependentes, que é o caso da EMGEPRON.

Ainda de acordo o NRF, um dos tipos de despesa primária que está fora do limite do teto de gastos, são as “Despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes”, por serem consideradas não recorrentes. Assim, eventuais capitalizações de empresas estatais não dependentes, como a EMGEPRON, podem ocorrer nesse horizonte de 20 anos previsto para o NRF.

Diante o exposto, e de informações obtidas com a entrevista do APÊNCICE D, considera-se que tal exceção favoreceu a capitalização da EMGEPRON, não infringindo as regras impostas pelo NRF, permitindo a realização de um ACT entre a MB e a EMGEPRON, com vistas ao aumento de capital da empresa, por meio de transferência de recursos do Tesouro Nacional, de modo que gere dividendos capazes de sustentar os futuros pagamentos ao Contratado Principal (“Main Contractor”) do projeto de obtenção dos NCT.

Cabe analisar, também, como se conseguiu transferir créditos do Tesouro Nacional para capitalização da EMGEPRON ainda em 2017, pois só foi autorizado pela esfera política dar seguimento no modelo de negócio no mesmo ano, assim, sem previsão contida na LOA 2017?

O NRF impôs que, depois de fixado o montante total autorizado de despesa primária na LOA os créditos adicionais do tipo suplementar ou especial, os quais sejam abertos por projeto de lei ou por decreto, não podem ampliar o montante já autorizado. Esse dispositivo do NRF, evita que tais mecanismos de alteração do orçamento não levem ao descumprimento dos limites de gastos primários.

Nessas circunstâncias, pode ser considerado que a vedação de abertura de crédito aplicável ao “montante total autorizado” refere-se à lei orçamentária inicial, de modo que toda ampliação de despesa primária que vier a ser autorizada posteriormente exigiria compensação por anulação de outras dotações de mesma natureza, mesmo havendo excesso de arrecadação e espaço fiscal.

Com efeito, um projeto de Lei, fruto dos estudos da MB com a equipe econômica do governo, pode ser concretizado com a Lei nº 13.534, de 15 de dezembro de 2017, que autorizou a abertura de crédito especial no montante de R\$ 500 milhões, destinados à capitalização da EMGEPRON, para atender ao projeto de obtenção dos NCT, por meio da fonte de recursos dos *Royalties* do petróleo, bloqueados de exercícios anteriores.

Conclui-se que, diante o que foi explicado a respeito da viabilidade da capitalização da EMGEPRON, entende-se que o modelo de negócio para obtenção dos NCT é viável, não só por não infringir as diretrizes orçamentárias do NRF, mas também, por permitir a criação de um modelo, que pôde se concretizar como uma saída que não impacte no orçamento da Força e contribua para o alcance da meta fiscal.

5.3 Análise do Impacto no Resultado Primário

Analisa-se agora a transferência de recursos do orçamento da MB para o orçamento de investimento da EMGEPRON, a fim de responder por que essa transferência não impacta no resultado primário. Esta análise se reveste de maior importância pela necessidade de respeito NRF, pois essa operação deverá atender para o cumprimento da meta de resultado primário e não sobrepor ao limite do teto dos gastos.

Com o estabelecimento do teto de gastos pelo NRF, para cumprimento da meta de resultado primário, constante do Anexo IV da LDO 2018, há de se analisar se a capitalização

da EMGEPRON executa um tipo de despesa que impacta o resultado primário e, caso afirmativo, em que momento isto ocorreria.

Conforme informações obtidas pela entrevista constante do APENDICE D, os créditos consignados na LOA para o projeto de obtenção dos NCT estão atrelados à Ação Orçamentária própria para a capitalização da EMGEPRON, obedecendo ao mesmo rito da execução orçamentária e financeira tradicional, ou seja, quando disponível o crédito orçamentário para a MB, a DFM empenha e liquida a despesa em favor da EMGEPRON e conclui com a emissão da ordem bancária e o recurso financeiro passa a ficar disponível para a empresa.

Assim, por analogia à execução de uma despesa, pode-se imaginar que quando é emitida a ordem bancária em favor da EMGEPRON já haveria impacto no resultado primário. Porém, de acordo com informações obtidas na entrevista do APENDICE B, após tratativas da área financeira da MB, por intermédio da SGM, com a área econômica do governo federal, há de se considerar dois momentos na transferência de recursos financeiros para capitalização da EMGEPRON, a fim de evitar o cálculo em duplicidade no resultado primário. Resta saber em que momento será registrado tal ocorrência.

O primeiro momento inicia-se como o já colocado. Quando o recurso financeiro é incorporado na EMGEPRON ocorre o processo de adiantamento para o aumento de capital da empresa estatal, de forma que o recurso possa ser incorporado definitivamente ao patrimônio da Empresa. Durante esse momento, não existe impacto no resultado primário, porque toda a operação ocorre dentro do Setor Público Consolidado²⁵.

O segundo momento ou capitalização propriamente dita, a EMGEPRON inclui no seu orçamento de Investimento as despesas que pretende executar durante o exercício, principalmente, para o pagamento à futura empresa contratada para projeto de obtenção dos

²⁵ Considera-se como Setor Público Consolidado as administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais federais, estaduais e municipais, exceto as empresas do Grupo Petrobras e do Grupo Eletrobras.

NCT. Somente, nesse instante, ocorre o impacto no resultado primário, com a saída de recursos financeiros do Setor Público Consolidado.

Dessa forma, fica evidenciado que a transferência de recursos financeiros do tesouro nacional, oriundo de créditos do orçamento da MB com destinação específica para capitalização da EMGEPRON, além de não impactar no orçamento já restrito da Força, também não causa impacto na apuração do resultado primário a ser alcançado pelo governo federal, propiciando a viabilidade do modelo de negócio para obtenção dos NCT.

5.4 Análise da Utilização dos *Royalties* do Petróleo

Por fim, cabe analisar a pertinência orçamentária para utilização dos *Royalties* do Petróleo, respondendo ao seguinte questionamento: por que essa fonte de recursos pôde ser utilizada para financiar o projeto de obtenção dos NCT?

Primeiramente, cabe colocar que o valor estimado do projeto de obtenção dos NCT (R\$ 7 bilhões) não caberia dentro do atual patamar orçamentário da MB, sem sacrificar outros investimentos e custeio para manutenção da capacidade operacional da Força. Assim, surgiu a necessidade de procurar uma fonte de recursos alternativa. Devido à presença de vastos e ricos campos de petróleo na camada pré-sal, com grande potencial de exploração e previsão de bons rendimentos na participação de *Royalties* pela MB, vislumbrou-se que esses recursos são fontes perenes de financiamento, em face da instabilidade fiscal da economia brasileira.

Ademais, os *Royalties* por serem receitas vinculadas possuem um destino aos recursos arrecadados, que no caso, específico do Comando da Marinha, serve para suprir os encargos com a fiscalização e proteção das áreas de produção. Por conseguinte, se estabeleceu como prioridade o projeto de obtenção dos NCT, que tem como seu produto final navios que

contribuem com tarefas de proteção das Águas Jurisdicionais Brasileiras, de onde são extraídas as maiores quantidades de petróleo do Estado brasileiro.

Entretanto, esse ponto não é tão simples de tocar, pois a utilização de *Royalties* do Petróleo depende da política fiscal vigente, que no caso da atual, realizou o bloqueio dos repasses aos entes da Administração Direta Federal, com o objetivo de fazer caixa com recursos dos *Royalties* do petróleo e garantir o cumprimento de metas de resultado fiscal. Com efeito, ficou bloqueado cerca de R\$ 6 bilhões destinados à MB, como superávit financeiro, em contrapartida para o encargo de fiscalizar e proteger as áreas de produção de petróleo situadas na plataforma continental.

O último ponto a ser colocado, é que se sabe que para utilização direta do superávit financeiro dos *Royalties* do petróleo pela MB se tornaria uma "via crucis" para sua aprovação, bem como haveria pouco apelo frente à necessidade urgente de manter as metas de resultado primário, engrossadas pelo NRF. Assim, o convencimento da esfera política na utilização dessa fonte de recurso somente se daria se não impactasse no resultado primário.

Por conseguinte, a forma de utilização dos recursos oriundos dos *Royalties* do Petróleo, apenas para capitalizar a EMGEPRON, com objetivo de gerar dividendos para o Tesouro Nacional, contribuindo para aumento da receita pública, foi a forma mais plausível para ser incorporada ao modelo de negócio dos NCT, de maneira que esse lograsse sua aprovação junto a área orçamentária do governo e a esfera política.

Portanto, conclui-se que a utilização dos *Royalties* do petróleo pôde ser realizada para financiar o projeto de obtenção dos NCT, pois está coadunado com a vinculação a que se propõe essa fonte de recursos de fiscalizar e proteger as áreas de produção de petróleo situadas na plataforma continental, bem como não impactará nas metas de resultado fiscal estabelecidas, pois não serão dadas despesas desses recursos e sim gerar uma compensação financeira que contribua para aumento da receita pública.

6 CONCLUSÃO

O presente estudo de caso se mostrou relevante, pois há vários anos a MB tenta levar a termo o Programa de Reaparelhamento da Marinha, renomeado para Programa de Construção do Núcleo do Poder Naval, de forma que esteja em consonância com os objetivos de defesa nacionais e que visa não só o cumprimento das tarefas básicas do Poder Naval, bem como o atendimento, com eficácia, contribuindo para a salvaguarda dos recursos de nossa "Amazônia Azul".

Entretanto, diante de outras prioridades de políticas públicas de nível estratégico e tendo sempre em conta a realidade socioeconômica do País, as Forças Armadas estiveram constantemente sujeitas à restrições orçamentárias e contingenciamentos que vêm resultando, ao longo dos anos, a degradação da manutenção dos navios da Força, em virtude as progressivas dificuldades para obtenção de sobressalentes e manutenção de equipamentos e sistemas, por vezes já descontinuados, acarretando longos períodos de indisponibilidade meios e custos crescentes, além de postergar as iniciativas de renovação dos meios navais, de fuzileiros navais e aeronavais.

Ainda como se não bastasse a "escassez orçamentária" enfrentada de forma recorrente pela MB, o cenário se apresentou mais restritivo, no final do ano de 2016, com a promulgação da EC 95/2016, que instituiu o NRF, estabelecendo um teto de gastos públicos, para os orçamentos fiscal e da seguridade social de todos os Órgãos e Poderes da República, por 20 anos, com a finalidade de frear a crescente DPF. Assim, em preliminar visada, a expectativa foi de que programas, como o de construção no núcleo do Poder Naval, permaneceriam estagnados.

Nesse sentido, a MB se sentiu obrigada, diante de enorme desafio, a elaborar uma saída legal para não estagnar de vez seu programa de construção do núcleo de construção naval e iniciou tratativas com diversos representantes da área orçamentária e financeira do

Governo Federal, a fim de identificar excepcionalidades NRF, sendo possível conceber um modelo de negócio para viabilização orçamentária do projeto de obtenção dos NCT.

Dessa forma, as dificuldades orçamentárias agravadas com a instituição do NRF, gerou a concepção de um modelo de negócio, com forte poder de convencimento da esfera política, por atender a política fiscal vigente, para seguir sua execução do projeto de obtenção dos NCT sem restrições significativas, capaz de ser aplicado a outros subprogramas do programa de construção do núcleo do Poder Naval e em até outros programas estratégicos constantes do PPEM, ou seja, conclui-se que relevância do estudo está relacionada à criação um modelo de negócio generalizante.

O capítulo 2 deste trabalho serviu para alcançar o objetivo específico de compreender o modelo orçamentário brasileiro e seu planejamento, no qual foram apresentadas as leis orçamentárias componentes do processo orçamentário, principalmente o PPA, documento da mais alta hierarquia de planejamento, que permite a execução de políticas públicas, concluindo-se que devido a existir um programa temático de defesa nacional no PPA, foi possível dar seguimento ao projeto de obtenção dos NCT. O capítulo apresentou também o conceito de resultado primário, fundamental para servir de alicerce ao entendimento das diretrizes do NRF.

O capítulo 3 serviu para atender ao objetivo específico de identificar as diretrizes legais do NRF, que surgiu para resgatar o equilíbrio das contas públicas do governo federal, por meio da desaceleração do crescimento da despesa pública, considerando as principais repercussões no orçamento público, em especial, as principais “brechas” que permitiram a concepção de um modelo de negócio capaz de viabilizar a obtenção dos NCT, por meio de convencimento da esfera política, devido ao não comprometimento das metas de resultado primário. Ainda nesse capítulo, foi também alcançado o objetivo específico de identificar os impactos do NRF ao orçamento da MB, onde se pôde concluir que esse novo regime resultará

em problemas de financiamento de despesas de custeio e investimento, comprometendo a manutenção, modernização e renovação do núcleo do Poder Naval, e por consequência, a capacidade de defesa nas áreas marítimas de interesse estratégico, bem como os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

No capítulo 4 se atingiu o objetivo específico de apresentar o modelo de negócio para o projeto de obtenção dos NCT, contendo sua concepção estratégica e orçamentária. Por conseguinte, mostrou as principais características do modelo, abordando a fonte de recursos pleiteada para utilização, o superávit financeiro apurado dos *Royalties* do Petróleo destinados à MB e bloqueados pelo STN, bem como a participação da EMGEPRON no modelo, por meio de sua capitalização, por ser uma empresa estatal não dependente, que não faz parte da base de cálculo para o teto de gastos. Pode-se concluir que o modelo para obtenção dos NCT foi concebido de forma que se conseguisse um forte apelo da esfera política para sua execução e não infringisse as diretrizes do NRF.

Por fim o capítulo 5 serviu para alcançar o objetivo geral do presente estudo, no qual foi realizada uma análise explicativa dos principais pontos do modelo de negócio para o projeto de obtenção dos NCT estabelecendo uma relação de causa e efeito com o NRF. Dessa forma, pôde-se comprovar a viabilidade orçamentária do modelo, diante as restrições do NRF, em virtude ter sido criado aproveitando as excepcionalidades do NRF, sem afetar negativamente as metas de resultado primário, por utilizar o orçamento de investimento das empresas estatais, como também, o orçamento atual da MB, por meio de créditos adicionais, utilizando uma fonte de recursos, perfeitamente compatível com a destinação a que se propõe.

Releva mencionar que, como este estudo esteve limitado à fase de concepção do referido modelo de negócio, pois sua fase de execução ainda tem algumas partes não resolvidas que permanecem em discussão pela Administração Naval, área econômica do

Ministério da Defesa, área econômica do Governo Federal e diretores da EMGEPRON, fica assim, como recomendações para estudos futuros as seguintes questões:

- Como será feita a transferência dos NCT, da EMGEPRON para a MB, tendo em vista que o contrato será realizado entre a EMGEPRON e a empresa escolhida para construir os navios, ou seja, os NCT farão parte do patrimônio da empresa, sujeito a depreciação?
- Como será protegido o patrimônio da EMGEPRON enquanto os NCT pertencerem ao patrimônio da empresa? será feito algum seguro?
- Como serão repassados os custos da transação da EMGEPRON à MB, fruto do Acordo de Cooperação Técnica entre as partes, para uso do meio pela MB?

Contudo, diante de tudo que foi exposto no trabalho, foram obtidos elementos suficientes para responder à questão principal da pesquisa, sendo possível a viabilização de projetos estratégicos de construção do núcleo do Poder Naval, de forma que se observem as diretrizes orçamentárias do NRF, pois o modelo de negócio concebido, diante as dificuldades ora apresentadas, está submetido às novas regras orçamentárias, se utilizando apenas das excepcionalidades do NRF, atendendo aos anseios da esfera política, sem ameaçar as metas de resultado primário, além de contribuir para o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa e, principalmente, ao alcance dos objetivos estratégicos de defesa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 6 Jun. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 Jun. 2018.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 5 mai. 2000, Seção 1, p 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 6 Jun. 2018.

_____. Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 11 ago. 2017, Seção 1, p 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13473.htm>. Acesso em: 16 Jun. 2018.

_____. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 14 jan. 2016, Seção 1, p 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm>. Acesso em: 6 Jun. 2018.

_____. Lei nº 13.587, de 02 de janeiro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 3 jan. 2018, Seção 1, p 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13587.htm>. Acesso em: 16 Jun. 2018.

_____. Decreto n. 6.703 de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 6 Jun. 2018.

_____. Estado-Maior da Armada. EMA-305: *Doutrina Militar Naval - DMN*. 1ª ed. Brasília, 2017a.

_____. Estado-Maior da Armada. EMA-300: *Plano Estratégico da Marinha - PEM*. 3ª rev. Brasília, 2017b.

_____. Estado-Maior da Armada. EMA-418: *Portifólio Estratégico da Marinha*. 1ª ed. Brasília, 2017d.

BRASIL. Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília: [s.n.], 2012. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em 6 Jun. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios*. 8. ed. Brasília, 2017c.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento - MTO*. Edição 2018. Brasília, 2018.

_____. Secretaria-Geral da Marinha. SGM-401: *Normas para a Gestão do Plano Diretor*. 1ª Rev. Brasília, 2014.

BEZERRA FILHO, João Eudes. *Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva*. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CREPALDI, Silvio Aparecido. *Orçamento público: planejamento, elaboração e controle*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FERNANDES, Luiz Philippe da Costa. *O Brasil e o mar no século XXI: Relatório aos tomadores de decisão do País*. Rio de Janeiro: Cembra. 2013.

FERNANDES JÚNIOR, José Roberto. *Ministério da Defesa: Aspectos orçamentários do MD*. Palestra Ministrada aos alunos do C-PEM. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2018. MS PowerPoint, 54 slides. Não publicado.

FERREIRA, Marcos de oliveira. *Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: O Orçamento da União*. Palestra Ministrada aos alunos do C-PEM. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2018. MS PowerPoint, 51 slides. Não publicado.

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

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LIMA, Edilberto. *Curso de finanças públicas: uma abordagem contemporânea*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MARQUES, Euvaldo. *Finanças públicas*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PINTO FILHO, Jayme Teixeira. *Secretaria-Geral da Marinha: O Orçamento Federal e seus reflexos nas atividades do MD e da MB*. Palestra Ministrada aos alunos do C-PEM. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2018. MS PowerPoint, 51 slides. Não publicado.

RAMOS, André. *O quadro fiscal e o novo regime fiscal (EC 95): potenciais impactos para o desenvolvimento do Brasil*. Sociedade Brasileira de Economia Política. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2017. Disponível em: <https://sep.org.br/trabalhos_aprovados/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%203/33.pdf> Acesso em 23 Maio 2018.

SUZART, Janílson. *Novo Regime Fiscal: uma análise sobre o impacto nos gastos sociais*. XVII USP International Conference in Accounting. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/anais/AnaisCongresso2017/ArtigosDownload/136.pdf>> Acesso em 12 Maio 2018.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos* [recurso eletrônico]; tradução: Cristhian Matheus Herrera. 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE A – Entrevista com Assessor-Chefe do Diretor-Geral de Material da Marinha

Nome do Entrevistado	SÍLVIO LUÍS DOS SANTOS
Posto	Contra-Almirante
Organização Militar	Diretoria-Geral de Material da Marinha
Cargo/Função	Assessor-Chefe do Diretor-Geral de Material da Marinha

Nome do Entrevistador	BRUNO SANTA RITA MOREIRA
Posto	Capitão de Corveta (IM)
Organização Militar	Escola de Guerra Naval
Cargo/Função	Oficial-Aluno do CEMOS/2018

Rio de Janeiro/RJ, em 14 de junho de 2018.

1) Como surgiu a ideia inicial da estrutura do modelo de negócio dos Navios Classe “Tamandaré” (NCT)?

R.: O modelo de negócio, estruturado para esta contratação, utilizará a Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), empresa vinculada ao Ministério da Defesa, por intermédio da MARINHA, como CONTRATANTE.

Para esse fim, a EMGEPRON será capitalizada, por meio de aportes de recursos da União, com vista a realizar os pagamentos ao Contratado Principal (“Main Contractor”), decorrente do processo de seleção afeto a este instrumento.

As condicionantes e requisitos do projeto, aliados à aceitabilidade de propostas de um “Navio de Propriedade Intelectual da PROPONENTE” (NAPIP) ou de um “Navio de Propriedade Intelectual da MB”, foram considerados na definição dos critérios de avaliação das propostas, sob a ótica financeira.

Dessa forma, a CONTRATANTE espera obter a proposta mais vantajosa, entendendo que tal oferta não se limita ao VALOR da proposta, mas também às questões que envolvem pontos de interesse daquela empresa, em especial: a moeda de pagamento, o local de pagamento, o *downpayment* e o perfil do cronograma de pagamento.

Mas, enfim, quanto a sua pergunta participo que o:

- modelo de negócio do processo não é inédito, mas sim surgiu do aprendizado com as outras grandes Marinhas do Mundo que já realizam suas aquisições com este mesmo tipo de processo que ora iniciamos; e

- modelo financeiro foi fruto dos estudos da SGM com a equipe econômica do governo Federal devido as severas dificuldades orçamentárias que impactam a MB.

2) Quais as principais características dos NCT? Para que tipos de tarefas o Navio se propõe a realizar?

R.: A Estratégia Nacional de Defesa (END), emitida em 2008 e revisada em 2012, corroborou, ainda mais, a necessidade de se dotar a Marinha de uma força naval moderna, balanceada e equilibrada, tendo em vista a extensão não só do mar lindeiro ao território brasileiro, mas também daquele que o Brasil se compromete a resguardar, por meio de acordos internacionais.

O mar é vital ao desenvolvimento, sobrevivência e viabilidade econômica do Brasil como nação soberana. Pelo mar, transitam mais de 95% do nosso comércio exterior, a partir de 80 portos e terminais marítimos ao longo do litoral, cuja extensão atinge 8.500 km. Cerca de 94% da produção de petróleo e 76% da produção de gás natural são extraídos de campos marítimos. Mais de 93% da produção industrial, 80% da população brasileira e 85% do consumo de energia elétrica estão a menos de 200 km do litoral, ao alcance dos modernos armamentos navais.

Dessa forma, o país precisa dispor de um poder naval compatível com as tarefas que competem à Marinha do Brasil e que goze de capacidade e credibilidade suficientes para o cumprimento de tais deveres. De igual maneira, a Política Nacional de Defesa (PND) e a END, documentos de alto nível que orientam, política e estrategicamente, a obtenção, o preparo e o emprego do poder naval, pela Marinha do Brasil preveem que a armada brasileira precisa ser compatível com a estatura do Brasil no cenário global. O poder naval abrange basicamente as forças navais, compostas por navios, submarinos, aeronaves e fuzileiros navais.

O Projeto das CCT faz parte do Projeto Estratégico “Construção do Núcleo do Poder Naval”, inserido no PAEMB, e visa a expandir e a modernizar a força naval, pela construção, no país, de quatro navios da classe, com alto índice de nacionalização de componentes e equipamentos. Serão navios escoltas versáteis e de elevado poder de combate, capazes de se contrapor a múltiplas ameaças e destinados à proteção do tráfego marítimo e à negação do uso do mar ao inimigo, podendo realizar missões de defesa, aproximada ou afastada, do litoral brasileiro.

Esses navios terão significativo poder combatente e grande versatilidade, possuindo capacidade de proteger o tráfego marítimo de interesse brasileiro e de se contrapor a diversos

tipos de ameaças, sejam elas de superfície, aéreas ou submarinas. Adicionalmente, no âmbito da segurança marítima, executarão missões de prevenção e combate ao contrabando, tráfico de drogas, pesca predatória, pirataria e tráfico de armas, além de contribuir para a fiscalização contra a poluição do meio ambiente marinho lideiro ao Brasil.

Como navios de combate, estarão habilitadas a desempenhar as seguintes missões:

- Proteção e preservação do patrimônio brasileiro e dos interesses nacionais nas Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB);
- Contribuição para a segurança da navegação e para a garantia da salvaguarda da vida humana no mar, nas AJB e na área de responsabilidade SAR do Brasil;
- Aumento da capacidade da MB de participar das Operações de Ajuda Humanitária, em contribuição à Diplomacia brasileira; e
- Aumento do poder de dissuasão.

Suas características principais previstas são as seguintes:

PROJETOS	CCT	NAPIP
DADOS GERAIS		
PROPULSÃO	CODAD - MTU 16V1163M94	CODLAG / CODAD / CODAG / CODOE / CODOG
AERONAVES	AH-11 A/B e SH-16	AH-11 A/B e SH-16
DESLOCAMENTO CARREGADO	2790 ton	Não superior a 3800 ton
COMPRIMENTO TOTAL	103,4 m	xxx
BOCA MÁXIMA	12,9 m	xxx
CALADO CARREGADO	4,25 m	Até 6,20 m
VELOCIDADE MÁXIMA MANTIDA (VMM)	No mínimo 25 Nós	No mínimo 25 Nós
VELOCIDADE DE CRUZEIRO (VC)	12 Nós	12 Nós
RAIO DE AÇÃO	Mínimo de 4000 MN	Mínimo de 4000 MN

AUTONOMIA	28 DM	28 DM
TRIPULAÇÃO	136 militares	136 militares

3) Quantos navios são propostos a construir?

R.: O objeto da Solicitação de Propostas (Request for Proposal - RFP) é a seleção da melhor proposta para a eventual aquisição de 04 (quatro) navios militares de alta complexidade tecnológica a serem construídos, pela CONTRATADA, na forma, nas condições e em conformidade com os requisitos estabelecidos nesta RFP, e em seus correspondentes Apêndices.

No escopo da RFP, para efeito de simplificação, os navios militares concebidos pelo Projeto de Contrato da CCT ou os que estiverem sob o conceito de NAPIP poderão ser denominados como CCT.

- Alternativas de projeto

A PROPONENTE apresentará apenas uma Proposta para a construção de 04 (quatro) navios militares de alta complexidade tecnológica, considerando uma das seguintes alternativas:

a) com base nos documentos do projeto de contrato da Corveta Classe Tamandaré (CCT), que são de propriedade intelectual da Marinha do Brasil; ou

b) com base em projeto de propriedade intelectual da PROPONENTE (navio de propriedade intelectual da PROPONENTE – NAPIP, desde que:

(i) o NAPIP atenda ou supere os requisitos/capacidades de sistemas, subsistemas, sensores e armamentos previstos pela SOLICITANTE; e

(ii) a PROPONENTE já tenha construído navios com base no projeto do NAPIP.

4) Por qual valor?

R.: No início do processo estimou-se um valor aproximado de US\$ 400 milhões por navio, todavia, esse valor é só um parâmetro, pois a possibilidade do NAPIP poderá permitir reduções significativas, por ser um projeto já customizado e aprovado.

5) Qual o cronograma de desembolsos previsto?

R.: O cronograma físico-financeiro será ainda apresentado pelas PROPONENTES, conforme tabelas abaixo solicitadas:

Tabela 1
Cronograma Físico-Financeiro do Valor Total da Tabela 1 do Apêndice PP (Materiais)
Incluir em tabelas separadas 1A - FOB e 1B – DAP, conforme a Seção 16

ANO	MÊS	ETAPA	DESCRIÇÃO DO WBE	CÓDIGO WBE	VALOR ETAPA PREÇO (USD)
"A"					
	TOTAL ANO "A"				
Total	TOTAL GERAL				

OBSERVAÇÕES:

ANO - ANO "A" SE REFERE AO PRIMEIRO ANO DO PROJETO. A NUMERAÇÃO DOS DEMAIS ANOS DEVE SER DE ACORDO COM A EXECUÇÃO DO CFF.

ETAPA - NUMERAÇÃO SEQUENCIAL DE 1 ATÉ "X", NA QUAL "X" É A ULTIMA ETAPA DO PROJETO.

DESCRIÇÃO DO WBE - CONFORME O INFORMADO COMO RESPOSTA AO APÊNDICE PP (TABELA 1).

CÓDIGO WBE - CONFORME O INFORMADO COMO RESPOSTA AO APÊNDICE PP (TABELA 1).

Tabela 2
Cronograma Físico-Financeiro do Valor Total da Tabela 2 do Apêndice PP (Serviços)

ANO	MÊS	ETAPA	DESCRIÇÃO DO WBE	CÓDIGO WBE	VALOR ETAPA PREÇO (USD)
"A"					
	TOTAL ANO "A"				
Total	TOTAL GERAL				

OBSERVAÇÕES:

ANO - ANO "A" SE REFERE AO PRIMEIRO ANO DO PROJETO. A NUMERAÇÃO DOS DEMAIS ANOS DEVE SER DE ACORDO COM A EXECUÇÃO DO CFF.

ETAPA - NUMERAÇÃO SEQUENCIAL DE 1 ATÉ "X", NA QUAL "X" É A ULTIMA ETAPA DO PROJETO.

DESCRIÇÃO DO WBE - CONFORME O INFORMADO COMO RESPOSTA AO APÊNDICE PP (TABELA 2).

CÓDIGO WBE - CONFORME O INFORMADO COMO RESPOSTA AO APÊNDICE PP (TABELA 2).

6) Qual o tempo total do projeto e cronograma de entrega dos Navios?

R.: É intenção da SOLICITANTE que o primeiro navio seja entregue em até 04 (quatro) anos, a partir da assinatura do contrato de construção, sendo mandatório que o último dos quatro navios seja entregue em até, no máximo, oito anos e meio a partir da mesma data.

7) Quais os custos vislumbrados com a participação da EMGEPRON no modelo?

R.: Esse assunto ainda não está concluído, pois será decorrente do valor da proposta escolhida.

8) Teria algum comentário a fazer ou aspecto a abordar que contribua para o estudo?

R.: Ressalto a preocupação quanto ao título da dissertação, pois não se aplica ao Projeto das Corvetas Classe “Tamandaré”, tendo em vista que na verdade não será um financiamento, mas sim pagamento por intermédio da Capitalização da EMGEPRON. A Marinha do Brasil não possui mais teto orçamentário para suportar o pagamento da construção por intermédio de financiamento. Dessa forma, foram efetuados estudos pela SGM junto com a equipe econômica do Governo Federal e, resultado disto, a EMGEPRON recebeu aporte de capital da União, por meio das Leis nº 13.534/2017 e nº 13.587/2018, a ser empregado, como investimento, na construção de 04 Navios "Classe Tamandaré" (NCT), a serem afetados para uso exclusivo da MARINHA DO BRASIL, por meio de Contrato de Transferência de Domínio Público.

Como um rápido histórico, a partir do reprojeto das Corvetas Classe Inhaúma (CCI), a DEN concebeu e o AMRJ construiu a Corveta Classe “Barroso”, na qual foram introduzidos aperfeiçoamentos oriundos do desenvolvimento e da nacionalização de equipamentos e sistemas e modificações necessárias à correção das deficiências apresentadas no projeto original. Em função de reduzidas verbas orçamentárias, a obtenção da Corveta “Barroso” estendeu-se por 14 anos. Na fase operativa, o navio tem apresentado resultados satisfatórios.

O prosseguimento do Projeto Corvetas teve continuidade com o início dos estudos do Projeto CV-03, posteriormente redesignado Projeto Corvetas Classe “Tamandaré” (CCT), sendo, conceitualmente, um projeto inspirado na evolução da Corveta “Barroso”, envolvendo a construção, no País, inicialmente, de quatro unidades, a serem construídas ao longo de oito anos.

9) Há algum documento sobre o assunto, que poderia ser disponibilizado cópia, desde que seja de carácter ostensivo?

R.: Boa parte das informações constantes das respostas ao questionário foram extraídas da RFP, todavia, devido à dimensão da RFP (1600 páginas) e dos demais documentos além da contratação da FGV como consultoria para o processo, somente de forma presencial é possível avaliar o que possa ser interessante, e factível de cessão, para o Oficial poder usar em seu trabalho. Por oportuno, acrescenta-se que a RFP é de carácter RESERVADO e até a abertura das propostas sua divulgação tem sido seleta.

APÊNDICE B – Entrevista com o Subcoordenador Adjunto de Orçamento da Marinha

Nome do Entrevistado	ALEXANDRE FELBINGER COSSÚ DE VASCONCELOS
Posto	Capitão de Corveta (IM)
Organização Militar	Secretaria-Geral da Marinha
Cargo/Função	Subcoordenador Adjunto de Orçamento da Marinha

Nome do Entrevistador	BRUNO SANTA RITA MOREIRA
Posto	Capitão de Corveta (IM)
Organização Militar	Escola de Guerra Naval
Cargo/Função	Oficial-Aluno do CEMOS/2018

Rio de Janeiro, em 15 de junho de 2018.

1) Como surgiu a ideia inicial da estrutura do modelo de negócio dos Navios Classe “Tamandaré” (NCT)?

R.: Após tratativas com diversos representantes da área orçamentária e financeira do Governo Federal, foi vislumbrada a excepcionalidade, prevista no Novo Regime Fiscal (NRF), na qual capitalização das empresas estatais não dependentes não faz parte da base de cálculo para o teto de gastos.

A partir do entendimento acima, foi possível idealizar o modelo de negócio. Em síntese, a EMGEPRON é capitalizada e o recurso é investido no mercado financeiro, gerando receitas financeiras. A EMGEPRON contrata a empresa que vai construir os navios, realizando desembolsos conforme a empresa for cumprindo o cronograma físico. Com os navios sendo prontificados esses são disponibilizados para a MB e essa paga à EMGEPRON pelo uso do bem. Os pagamentos realizados pela MB e as receitas financeiras compensam os pagamentos realizados à empresa construtora e os impostos devidos, tornando o modelo sustentável financeiramente.

2) Por que não há impacto no resultado primário quando da transferência dos recursos do Tesouro Nacional para a EMGEPRON?

R.: Existem dois momentos em todo processo de capitalização.

1º momento – Inicia-se como relatado na questão 2. Quando o recurso financeiro é incorporado na EMGEPRON ocorre o processo de Adiantamento para Futuro Aumento de

Capital (AFAC), constituído por uma série de passos para que o recurso possa ser incorporado definitivamente ao patrimônio da Empresa. Durante todo esse trâmite, não existe impacto porque toda a operação ocorre dentro do Setor Público Consolidado (União+demais entes federados+empresas públicas, exceto grupo Petrobras e Eletrobras).

2º momento ou capitalização propriamente dita – A Empresa inclui no Orçamento de Investimento (OI) das estatais as despesas que pretende executar durante o exercício, principalmente, para o pagamento à futura contratada. Nesse instante, ocorre o impacto no resultado primário, com a saída de recursos do Setor Público Consolidado. Vide ilustração abaixo:



3) Por que a fonte de recursos escolhida são os Royalties do petróleo?

R.: O projeto tem como seu produto final navios que contribuem com tarefas de proteção das AJB, de onde são extraídas as maiores quantidades de petróleo do País.

Aliado ao aspecto supracitado, a MB possui montante de recursos acumulados em *royalties* do petróleo e estavam depositados no Banco Central, mas não eram autorizados a serem repassados à Força devido à necessidade de diminuir o déficit primário. Todavia, esta foi uma decisão governamental decorrente das negociações junto com a Secretaria-Geral da Marinha.

4) Qual a quantidade de recursos financeiros estimados para gerar rendimentos capazes de custear o projeto de construção dos NCT?

R.: Estima-se que R\$ 7 bilhões é o montante necessário para o projeto.

5) Há vinculação de Royalties do petróleo à MB? Qual amparo legal?

R.: Sim, conforme relatado na questão 3, amparado pelas Leis que regem a partilha dos *Royalties* do petróleo.

6) Os Royalties do petróleo já compõe o Orçamento da MB?

R.: Tais recursos costumam estar consignados à MB nas LOA e podem ser identificados pela fonte de recurso 42.

7) Por que considera-se superavitário os Royalties do Petróleo destinados à MB?

R.: O cálculo da participação financeira da MB nos Royalties do Petróleo é realizado pela ANP e ao observar o extrato das participações financeiras, constante em seu site, comparando com as dotações orçamentárias na fonte 42 (*Royalties* do Petróleo), nota-se que desde 2014 a MB não recebe créditos orçamentários nessa fonte, representando um superávit bloqueado pelo STN. Em conversas com membros do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG, eles expõem dois motivos para isso, a questão da necessidade de cumprimento da meta fiscal e a questão e a ADI, impetrada pelo Estado do Rio de Janeiro junto ao STF, que em caráter cautelar, emitiu uma liminar suspendendo as regras de distribuição dessa nova Lei de partilha, que ainda não foi discutida em plenário.

8) Teria algum comentário a fazer ou aspecto a abordar que contribua para o estudo?

R.: Não há.

9) Há algum documento sobre o assunto, que poderia ser disponibilizado cópia, desde que seja de caráter ostensivo?

R.: Sim, passo a suas mãos os seguintes documentos:

- Ofício nº 04-17-2017, do Comandante da Marinha ao Ministro de Estado da Defesa e seus apensos; e
- Carta de 30 de novembro de 2017, do Comandante da Marinha ao Ministro de Estado da Defesa.

APÊNDICE C – Participação da MB nos *Royalties* do petróleo

TABELA1

Consolidação das participações da MB nos *Royalties* do petróleo – 2014 a 2017

Em Milhões	
ANO	<i>ROYALTIES</i> <i>Comando da Marinha</i>
2014	R\$ 2.298.018,51
2015	R\$ 1.485.120,27
2016	R\$ 1.080.244,46
2017	R\$ 1.196.232,36
TOTAL	R\$ 6.059.615,60

Fonte: Agência Nacional do Petróleo – ANP. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/participacoes-governamentais-consolidadas>. Acesso em 19 Jun. 2018.

APÊNDICE D – Entrevista com Diretor Administrativo-Financeiro da EMGEPRON

Nome do Entrevistado	MARCUS VINICIUS LIMA DE SOUZA
Posto	Contra-Almirante (IM)
Organização Militar	EMGEPRON
Cargo/Função	Diretor Administrativo-Financeiro

Nome do Entrevistador	BRUNO SANTA RITA MOREIRA
Posto	Capitão de Corveta (IM)
Organização Militar	Escola de Guerra Naval
Cargo/Função	Oficial-Aluno do CEMOS/2018

Rio de Janeiro, em 16 de junho de 2018.

1) Por que a EMGEPRON está inserida no modelo?

R.: A Emenda Constitucional nº 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal e estabeleceu o “teto de gastos” para Orçamento. Nesta mesma Norma, existem excepcionalidades no computo da base de cálculo do referido teto e uma delas é a capitalização de empresa pública não dependente. Tal exceção favoreceu a capitalização da EMGEPRON, além do projeto guardar coerência com as finalidades da Empresa (Fonte: Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, art. 107, § 6º, Inciso IV).

2) Como é realizada a transferência de recursos financeiros para capitalização da EMGEPRON?

R.: Os créditos consignados na LOA são atrelados à Ação Orçamentária própria para a capitalização, obedecendo ao mesmo rito da execução orçamentária e financeira tradicional. Com a disponibilidade de crédito, a DFM empenha e liquida a despesa em favor da EMGEPRON e conclui com a emissão da ordem bancária e o recurso financeiro passa a ficar disponível para a empresa.

3) Qual o cronograma de desembolsos previsto para o projeto?

R.: O cronograma de desembolsos previstos não permite que as empresas participantes do processo de aquisição, orientado pelo *Request For Proposal* (RFP), exijam desembolsos anuais superiores aos 15% e que tenha no mínimo 8 anos para desembolso.

4) Qual o tempo total do projeto e cronograma de entrega dos Navios?

R.: Está previsto um cronograma físico de 8 anos, o primeiro navio após 4 anos e os demais a cada 1 ano e meio após a primeira entrega. No entanto, esse cronograma será definitivo quando for escolhida a melhor proposta dentre as proponentes que participam do RFP.

5) Foi celebrado algum acordo ou termo de cooperação entre a EMGEPRON e a MB? Sob quais termos?

R.: Sim, foi celebrado um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 40005/2017-0001/00 entre a entre a Marinha do Brasil, representada pela DGePM, e a EMGEPRON. Este acordo é uma espécie de negócio jurídico cujo fim é a persecução de objetivo comum às partes, ou seja, sem a presença de interesses contrapostos, bem como sem a transferência de recursos entre as partes. O referido ACT tem por objeto o estabelecimento de vínculo de cooperação mútua e prestação de apoio recíproco entre os partícipes, com vistas à aquisição, por construção, de 04 (quatro) Navios da "Classe Tamandaré" para o Programa Estratégico de Construção do Núcleo do Poder Naval. O fundamento legal desse acordo é o art. 116, da Lei 8.666/93.

Em síntese, o ACT e seu respectivo Plano de Trabalho definem como obrigações das partes a prestação no compartilhamento das informações necessárias ao bom andamento das atividades para elaboração do Plano de Trabalho; o compromisso em indicar os seus representantes para desenvolverem as tarefas afetas ao programa; cláusula de sigilo das informações; observância das normas de segurança do trabalho e demais normas aplicáveis.

Ressalta-se que os termos deste primeiro ACT estão definidos de forma bastante ampla, que serão pormenorizadas a medida que forem sendo implementadas as etapas do Programa Estratégico de Construção do Núcleo do Poder Naval, mediante a celebração de acordos de cooperação técnica específico, nos termos da alínea "a", item 4.1, da Cláusula 4ª do ACT.

6) Quais os custos vislumbrados com a participação da EMGEPRON no modelo?

R.: Em princípio, a MB ficará comprometida com o pagamento anual/navio de valor semelhante à depreciação e a título de usuária do bem.

7) Após a construção dos Navios, como será realizada a transferência dos Navios para uso da MB, retirando-os do patrimônio da empresa? Venda, Aluguel, Leasing?

R: Os meios navais são contabilizados como imobilizado no patrimônio da EMGEPRON. A ideia inicial é efetuar a transferência, após o término de vida útil dos bens, ou seja, após sua depreciação total e pelo valor residual. A depreciação do meio gera prejuízo no resultado da Empresa. Para cobrir esse prejuízo, a SGM e a EMGEPRON estudam ainda o que a MB deve pagar, pelo menos, a depreciação e um 'X' de taxa de administração da empresa. Ao fim da vida útil do bem, espera-se que o meio ainda tenha certo valor econômico, ficando a critério da Empresa vender o navio à MB ou para outra Marinha. Esse *modus operandis* requer maiores definições, assim, ainda não está definido pela Administração Naval.

8) Teria algum comentário a fazer ou aspecto a abordar que contribua para o estudo?

R.: - O modelo é inovador. Não se tem conhecimento de iniciativa semelhante realizada por outros entes;

- Permite a Recomposição do Núcleo do Poder Naval, por ser um modelo auto-sustentável;
- Incremento Setor Naval da Base Industrial de Defesa;
- Retorno dos Dividendos para a União;
- Geração de Empregos;
- Ativo disponível para venda (4 CCT);
- Fortalecimento da Estatal (novos negócios);
- Desenvolvimento indústria naval militar; e
- Exportação.

9) Há algum documento sobre o assunto, que poderia ser disponibilizado cópia, desde que seja de caráter ostensivo?

R.: Todas as informações ostensivas foram apresentadas nessa entrevista. Demais documentos, salvo melhor juízo, não atenderiam ao propósito da pesquisa, pois tratam da contratação após a elaboração do modelo de negócio.

ANEXO A - Receitas e despesas primárias do governo central em relação ao PIB (%)

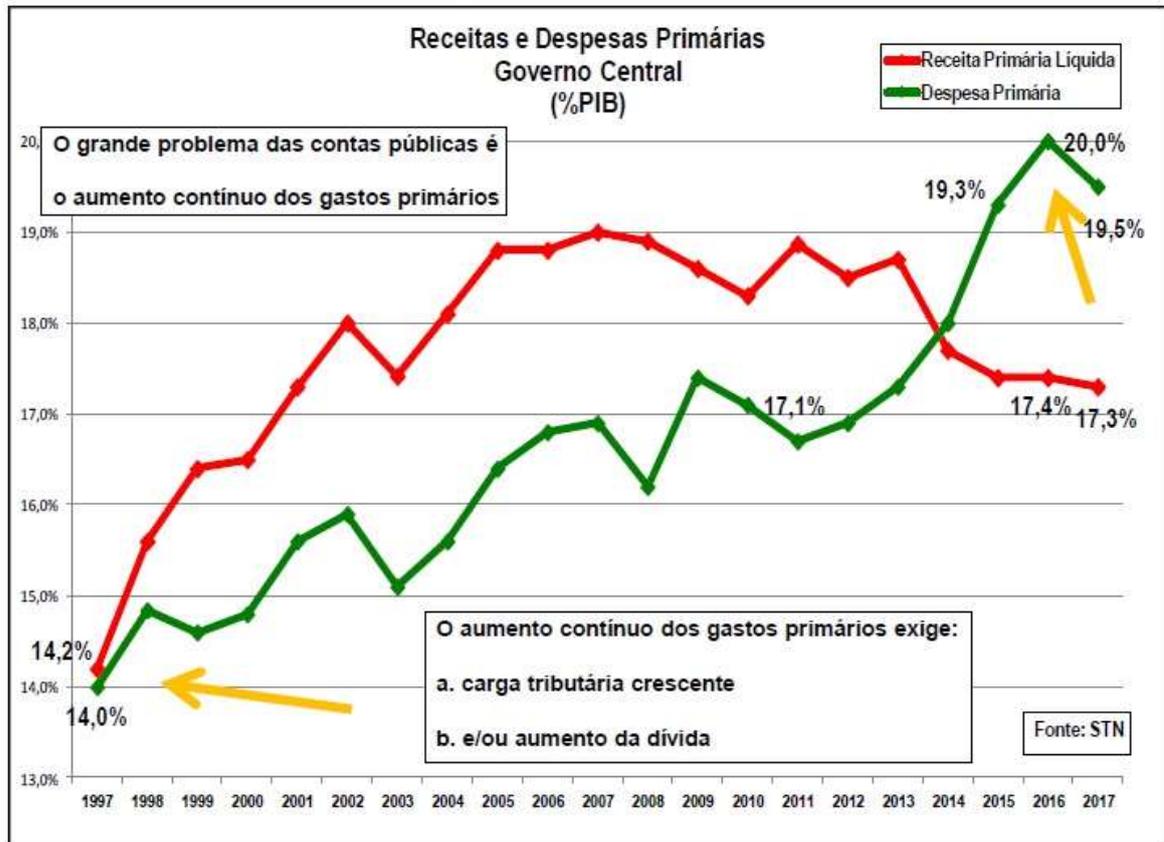


GRÁFICO 1 - Receitas e despesas primárias do governo central em relação ao PIB (%)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

ANEXO B - Resultado primário X Juros da dívida pública (% do PIB)

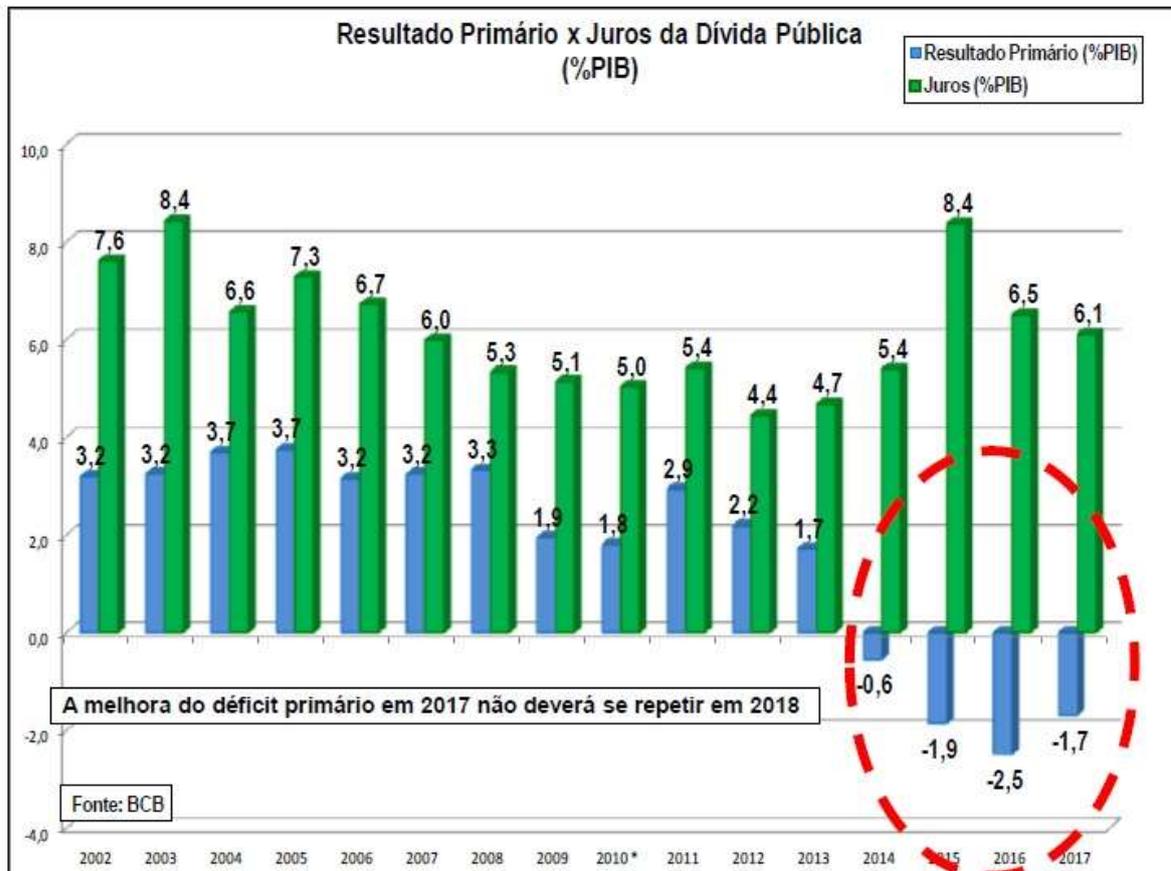


GRÁFICO 2 - Resultado Primário X Juros da Dívida Pública (% do PIB)

Fonte: Banco Central do Brasil - BCB.

ANEXO C – Projeção da dívida bruta governo central (% PIB)

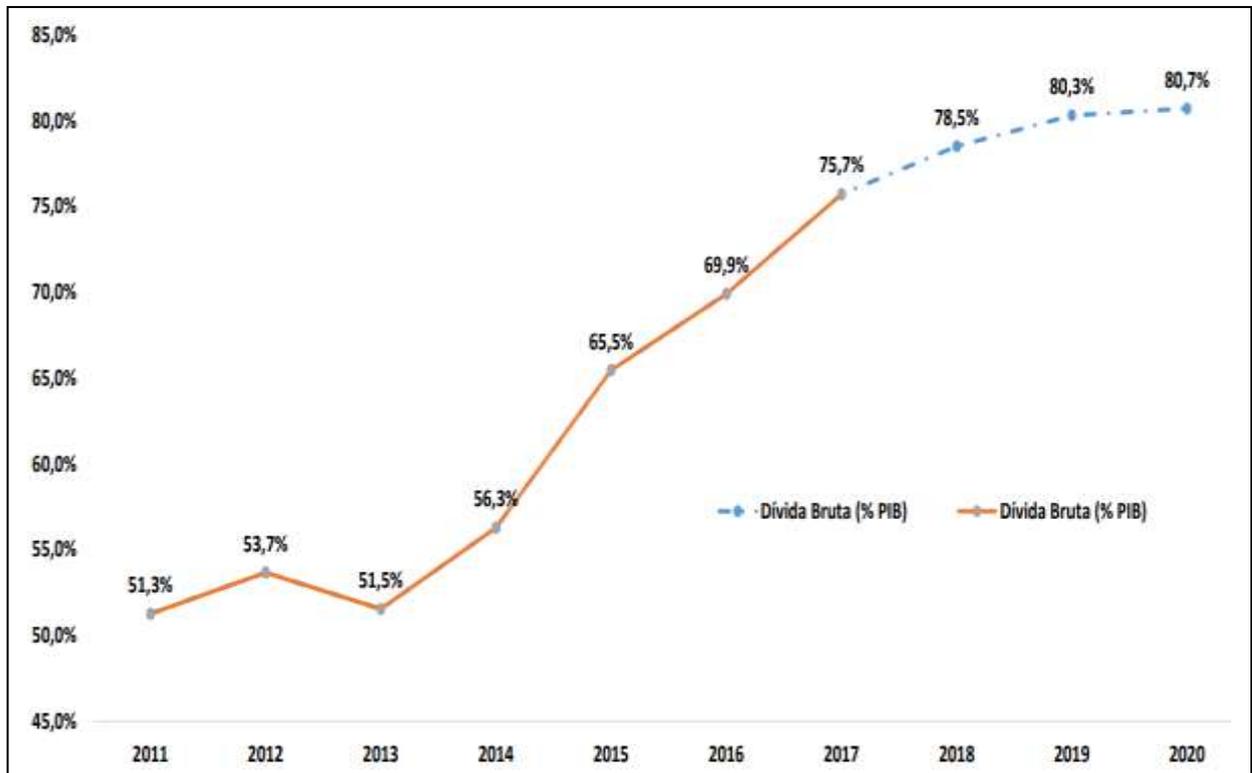


GRÁFICO 3 - Projeção da dívida bruta governo central (% PIB)

Fonte: Palestra proferida pelo Sr. Marcos Oliveira (SOF) ao CPEM/2018

ANEXO D – Série histórica do orçamento do MD

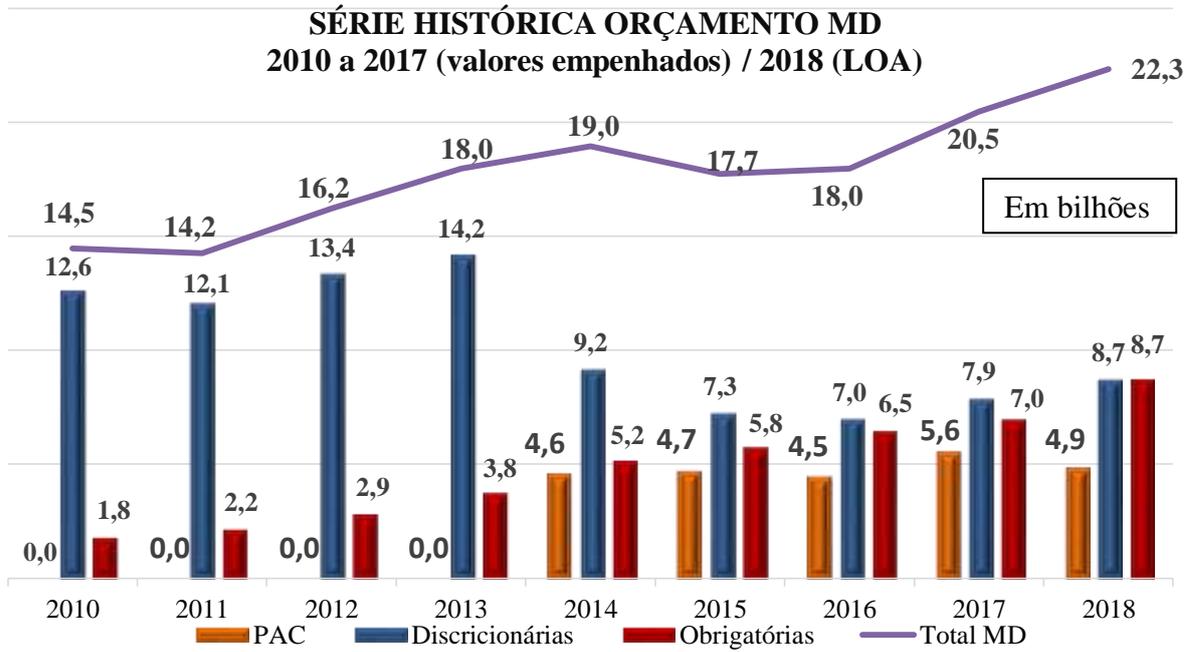


GRÁFICO 4 – Série histórica do orçamento do MD

Fonte: Palestra proferida pelo Sr. José Roberto (DEORF/MD) ao CPEM/2018.

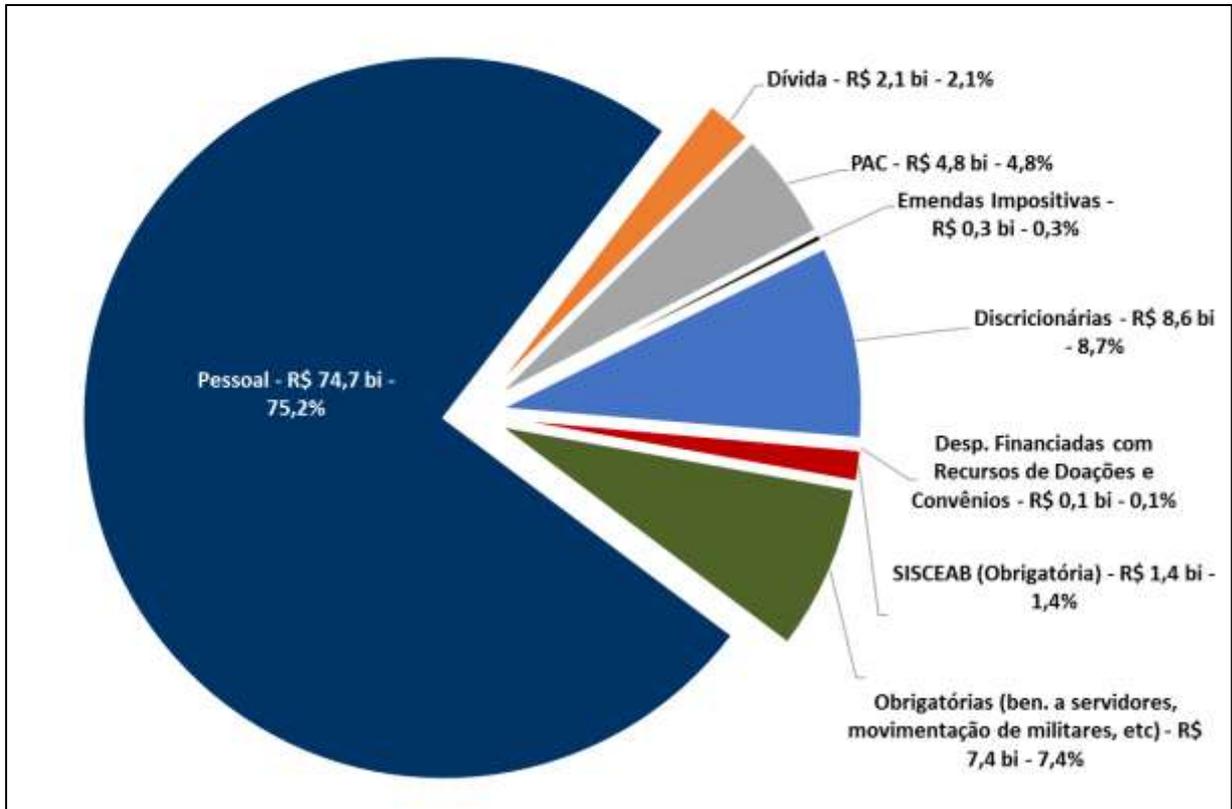
ANEXO E – A composição do orçamento da defesa na LOA/2018

GRÁFICO 5 – A composição do Orçamento da Defesa na LOA/2018

Fonte: Palestra proferida pelo Sr. José Roberto (DEORF/MD) ao CPEM/2018.

ANEXO F – Evolução do orçamento da MB – Dotação X Executado

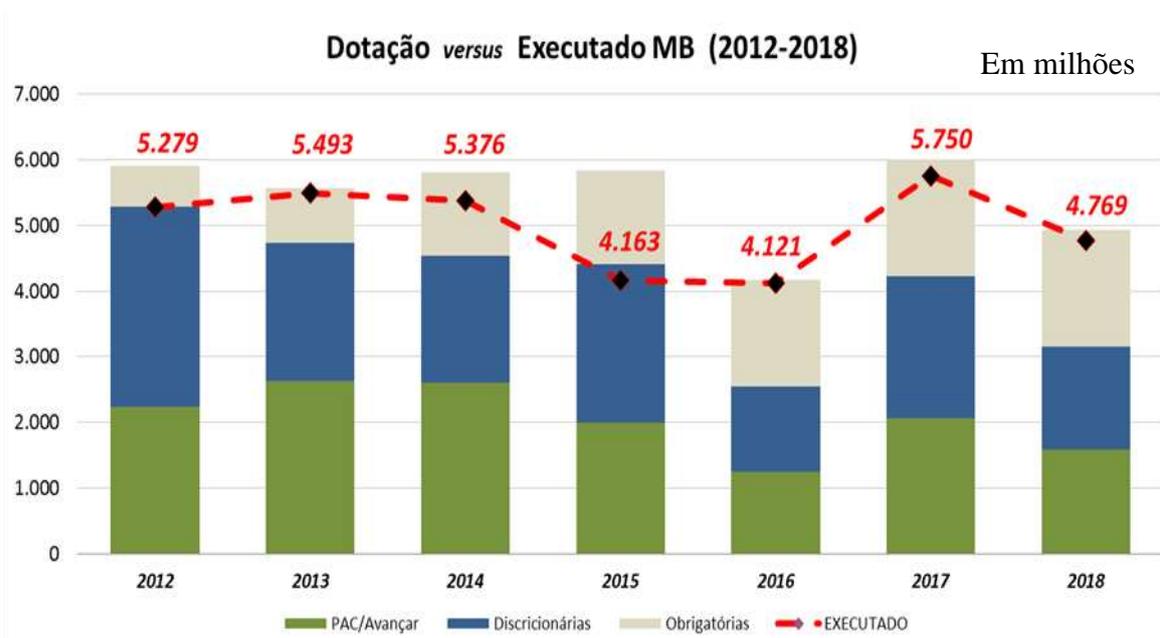


GRÁFICO 6 – Evolução do Orçamento da MB – Dotação X Executado

Fonte: Palestra proferida pelo Contra-Almirante (IM) Jayme (CORM/SGM) ao CPEM/2018

ANEXO G – Discricionárias livres – Dotação X Executado

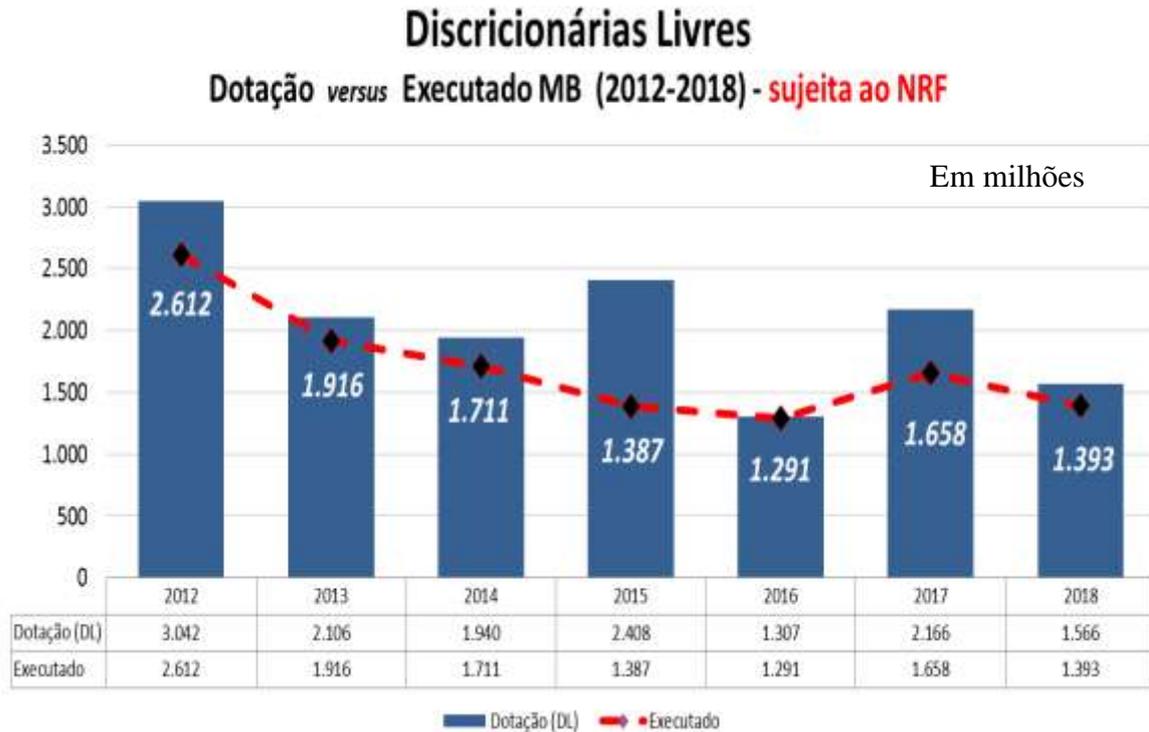


GRÁFICO 7 – Discricionárias livres – Dotação X Executado

Fonte: Palestra proferida pelo Contra-Almirante (IM) Jayme (CORM/SGM) ao CPEM/2018

**ANEXO H – Ofício nº 04-17/MB – Construção dos Navios Classe
“Tamandaré”**



**MINISTÉRIO DA DEFESA
MARINHA DO BRASIL**

Esplanada dos Ministérios, Bloco “N” – 2º andar
CEP: 70055-900 – Brasília-DF
(61) 3429-1574 – gcm.secom@marinha.mil.br

Ofício Nº04-17/MB
121.1

Brasília, 14 de fevereiro de 2017.

A Sua Excelência o Senhor
RAUL RELENS JUNGSMANN PINTO
Ministro de Estado da Defesa
Esplanada dos Ministérios, Bloco “Q”, 6º Andar
70049-900 – Brasília-DF

Assunto: Construção de Corvetas Classe “Tamandaré” (CCT)

Senhor Ministro,

1. Como é do conhecimento de Vossa Excelência, cabe à Marinha do Brasil (MB) o árduo e permanente desafio de manter seus meios operativos em condições de atender sua missão constitucional diante de crescentes demandas internas, compromissos internacionais, proteção das linhas de comunicações marítimas de interesse do país e defesa da Pátria.

A carência de recursos e a imprevisibilidade no fluxo orçamentário, consequências do cenário econômico restritivo dos últimos anos, além de degradar a manutenção dos navios, têm postergado as iniciativas de imprescindível e urgente renovação do núcleo do Poder Naval.

2. Dentre os meios que compõem esse núcleo estão os navios-escolta, denominação genérica dos navios de superfície (fragatas, corvetas e contratorpedeiros) que executam tarefas de proteção a outros de maior porte e valor estratégico; de apoio a operações anfíbias; e patrulha da Amazônia Azul, com ênfase na fiscalização e

61001.000857/2017-61

MARINHA DO BRASIL

(Continuação do Ofício nº 04-17/MB, do CM ao MD.....)

proteção das atividades econômicas, em especial, a petrolífera e a pesqueira. Destacam-se ainda pela participação em missões sob a égide da Organização das Nações Unidas, como a que ocorre hoje no Líbano.

Atualmente, a situação dos navios-escolta é deveras preocupante, uma vez que a MB enfrenta progressivas dificuldades para obtenção de sobressalentes e manutenção de equipamentos e sistemas, por vezes já descontinuados, acarretando longos períodos de indisponibilidade e custos crescentes.

3. O inventário atualizado de navios-escolta totaliza onze unidades, sendo oito fragatas e três corvetas, bem como, qualitativamente e quantitativamente, do necessário para o emprego adequado do Poder Naval a do que, historicamente, tem sido a dotação da Marinha. O quadro a seguir demonstra a elevada idade dos meios que permanecem em operação, alguns deles caminhando rapidamente para a imperiosa fase de desativação por tornarem-se antieconômicos:

NAVIO	VIDA ÚTIL PROJETO	IDADE ATUAL
Fragata Classe "Niterói" (FCN) - seis unidades	30 anos	38-42 anos
Fragata Classe "Greenhalgh" (FCG) - duas unidades	30 anos	39-40 anos
Corveta Classe "Inhaúma" (CCI) - duas unidades	25 anos	24-26 anos
Corveta Classe "Barroso" (CCB) - uma unidade	30 anos	14 anos

Cabe ressaltar que, nos últimos dez anos, a MB retirou do serviço ativo quatorze navios, sendo cinco escoltas, sem reposição. Mantidas as atuais condições, em 2020, o núcleo do Poder Naval estará seriamente debilitado, comprometendo significativamente a segurança e a defesa do país nas áreas marítimas de interesse estratégico, bem como os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

4. Antecipando-se a esse fato, por meio do Ofício nº 30-441/MB, de 10 de julho de 2012, que trata da

MARINHA DO BRASIL

(Continuação do Ofício nº 04-17/MB, de CM ao MD.....)

retomada da construção das Corvetas Classe "Barroso", anexo A, o Comandante da Marinha expôs detalhadamente ao Ministro da Estaca da Defesa a situação dos navios-escolta e propôs retomar a construção das Corvetas Classe "Barroso", tendo obtido, por intermédio do Ofício nº 10.600/MD, de 28 de setembro de 2012, desse Ministério, anexo B, a autorização do Ministro para dar prosseguimento ao Projeto.

5. A Corveta "Barroso", projetada e construída pela MB, é uma evolução das Corvetas Classe "Inhaúma", também de fabricação nacional. A MB teve a oportunidade de submetê-la a uma criteriosa e detalhada avaliação operacional, constatando um excelente desempenho. Contudo, seu projeto, elaborado há aproximadamente trinta anos, encontra-se defasado em relação aos modernos processos de construção naval, bem como a sistemas e sensores.

Assim, com a introdução de aprimoramentos ao projeto da Corveta "Barroso", chegou-se a uma nova concepção de navio, as futuras Corvetas Classe "Tamandaré" (CCT), que possuem capacidade operacional superior e elevado índice de nacionalização.

6. O Projeto de Construção das CCT visa à produção, no país, de quatro corvetas, ao custo unitário estimado de US\$ 450 milhões. O cronograma de desembolso planejado exigirá, em média, cerca de R\$ 700 milhões anuais, em adição ao atual patamar orçamentário da Força.

Releva destacar a importância do Projeto pelo seu grande potencial de fomento à pesquisa e inovação, geração de empregos diretos e indiretos e desenvolvimento dos estaleiros navais, em prol da retomada dos padrões internacionais de construção naval no país.

7. Ao longo dos anos, os investimentos de grande monta da MB decorreram de diferentes modelos de negócio. Antes da consolidação do princípio da unidade orçamentária e da Lei de Responsabilidade Fiscal, foram obtidos vários navios com recursos do Fundo Naval, que foi criado com esta finalidade precípua. Houve, também, transações envolvendo a pauta de comércio exterior e tantas outras obtensões com recursos de financiamentos externos.

Porém, com a entrada em vigor do ordenamento jurídico vigente, as formas de financiar tais empreendimentos passaram a incluir a exigência de previsão orçamentária.

8. Em todos os contatos realizados com empresas e estaleiros que se dispõem a executar o Projeto, observou-se uma grande disponibilidade de crédito externo, com pagamento a longo prazo e prestações amortecidas.

MARINHA DO BRASIL

(Continuação do Ofício nº 04-17/MB, do CM ao MD.....)

Independente da fonte a ser adotada, seja do Tesouro Nacional, ou de operações de crédito externo, os recursos devem ser consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA), com limites de movimentação e empenho (LME) e de pagamento (LP) garantidos, bem como o fluxo financeiro para a viabilidade do Projeto ao longo da sua execução.

Cumpré mencionar que o Programa 2058 - Defesa Nacional já apresenta em seu cadastro de ações a Ação Orçamentária 1570 - Construção das Corvetas Classe "Tamandaré".

9. Vislumbra-se que o empreendimento possui vocação para ser tratado no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ou outro programa do Governo que vier a sucedê-lo, como já ocorre com o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e o Programa Nuclear da Marinha (PNM).

10. Assim, diante da urgência que a situação requer, solicito a Vossa Excelência que:

- seja endossada a autorização de 2012, para início das etapas de consultas aos potenciais parceiros; e
- que este tema seja levado às mais elevadas esferas do Governo, visando angariar o suporte necessário à execução do Projeto de Construção das Corvetas Classe "Tamandaré", em face dos limites impostos pelo teto orçamentário e da sua importância para a continuidade do cumprimento da missão constitucional da MB e para o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa no Brasil.

Respeitosamente,



EDUARDO BACELLAR LEAL FERREIRA
Almirante de Esquadra
Comandante da Marinha

Anexo A (3), do OfExt nº 04-17/2017, do CM ao MD.



**MINISTÉRIO DA DEFESA
MARINHA DO BRASIL**

Esplanada dos Ministérios, Bloco "N", 2º andar
CEP 70055-900, Brasília - DF - Brasil
(61) 3429-1020 - secom@gcm.mar.mil.br

Ofício nº 30-441 /MB

Brasília, 10 de julho de 2012.

A Sua Excelência o Senhor
CELSON LUIZ NUNES AMORIM
Ministro de Estado da Defesa
Esplanada dos Ministérios - Bloco "Q" - 6º andar
70049-900 - Brasília - DF

Assunto: Retomada da Construção das Corvetas Classe "Barroso"

Senhor Ministro,

1. Como é de conhecimento de V. Exa., a Marinha do Brasil, diante da necessidade de reduzir a sua dependência externa para aquisição e manutenção de meios, passou a realizar, a partir da década de 70, o desenvolvimento de projetos de nacionalização de Navios-Escorta.

A construção, iniciada em 1972, de quatro Fragatas Classe "Niterói" (FCN), na Inglaterra, e de duas no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), com base no mesmo modelo de origem britânica, permitiu a absorção dos conhecimentos relativos ao planejamento de projetos, gerenciamento da construção e controle da qualidade. Facultou, ainda, que a Força desenvolvesse uma metodologia de Avaliação Operacional, ferramenta imprescindível para analisar, com precisão, o desempenho e a qualidade de suas unidades navais.

2. Como consequência do aprendizado obtido nesse mesmo período, foi construído, a partir de 1981, o Navio-Escola "Brasil", utilizando o casco das FCN, o que possibilitou a obtenção e a aplicação de "know-how" relacionado à estabilidade, aos diversos sistemas, às estruturas e à propulsão. Tais etapas permitiram, em 1983, enfrentar o desafio de projetar e construir, no País, as quatro Corvetas Classe "Inhaúma" (CCI), de 2.000 tons, o que representou um significativo salto tecnológico, restringindo a dependência de apoio estrangeiro na solução de problemas de grande complexidade.

Apesar das limitações daquela época, o projeto das CCI conseguiu um expressivo grau de nacionalização e exerceu um

61001.009942/2012-80

08-10/08-11

Anexo A (3), do OfExt nº 04-17/2017, do CM ao MD.

MARINHA DO BRASIL
 (Continuação de OfExt nº 30-441/2012, do CM ao MD.....)

importante fator motivacional em todos que trabalharam na sua consecução. Contudo, como o empreendimento envolveu a produção de quatro unidades, de forma sequencial e em um curto período, não foi possível implementar as alterações mais significativas, decorrentes das observações feitas nas provas de mar e na Avaliação Operacional, inevitáveis na obtenção de um novo meio, de concepção totalmente autóctone.

3. A construção, a partir de 1994, da Corveta "Barroso", de 2.400 tons e que, além de ser um pouco maior que as CCI (ver comparação no Anexo), procurou solucionar as questões observadas naqueles navios, representou a consolidação de um longo e difícil processo de absorção de conhecimentos para uma produção autônoma.

O longo tempo decorrido para sua prontificação (14 anos), em função de restrições orçamentárias, se por um lado trouxe transtornos técnicos e administrativos, por outro possibilitou o aproveitamento da evolução tecnológica em diversos sistemas e equipamentos de elevado valor agregado.

A participação de universidades, empresas e Instituições de Ciência e Tecnologia da Marinha, na busca de inovações para muitos produtos militares empregados no navio, demonstrou como estímulos desse tipo são capazes de fomentar o incremento da Indústria Nacional de Defesa.

4. Diante dos desafios, ora lançados ao Ministério da Defesa e à Marinha, visando garantir a defesa de nossas riquezas e soberania no mar, torna-se premente a renovação do Poder Naval, em especial quanto às suas características básicas de prontidão, mobilidade, permanência e versatilidade, o que se obtém por meio de uma Força moderna, balanceada e equilibrada.

Nesse contexto, o Navio-Escorta é um elemento fundamental e um meio indispensável, não só para o controle de áreas marítimas de interesse, como também para que o País atue sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa, de forma compatível com a inserção do Brasil no cenário internacional (basta lembrar a participação das Fragatas "União" e "Liberal" na Força Tarefa Marítima da UNIFIL, no Líbano).

5. É importante ressaltar, ainda, que a Instituição, por meio da Corveta "Barroso", está tendo a oportunidade de realizar, pela primeira vez, a Avaliação Operacional de um meio aqui projetado e construído, antes de prosseguir com a obtenção, no País, de unidades da mesma classe, permitindo reunir informações valiosas para a atualização do empreendimento. É possível adiantar, de maneira extremamente alvissareira, que os testes aos quais o navio vem sendo submetido, apesar de ainda estarem em andamento, têm indicado o seu excelente desempenho.

6. Em face do exposto, proponho a V.Exa. que seja retomada a construção das Corvetas Classe "Barroso", certo de que tal decisão poderá, no curto prazo, além de contribuir para o aparelhamento da Força, dar cumprimento ao que preceitua a Estratégia Nacional de

Anexo A (3), do OfExt nº 04-17/2017, do CM ao MD.

MARINHA DO BRASIL

(Continuação do OfExt nº 30-441/2012, do CM ao MD.....)

Defesa (END), fomentando a construção naval brasileira, através da recuperação da capacidade dos estaleiros nacionais de construir meios militares, e incrementando o potencial científico, tecnológico e intelectual da Base Industrial de Defesa, capacitando-a a absorver, desenvolver e propagar as tecnologias mais avançadas, que venham a ser obtidas através de futuras aquisições no exterior.

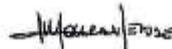
7. Cabe ressaltar que, em face do já citado longo período de construção da Corveta "Barroso", há necessidade de cumprir, da forma a mais expedita possível, as etapas que envolvem a obtenção de um meio para a MB, quais sejam: análise do projeto original; atualização dos Requisitos de Estado-Maior (REM) e de Alto Nível dos Sistemas (RANS); Estudos de Exequibilidade (EE); e Projetos Básico e de Detalhamento (ambos envolvendo a contratação de um Escritório Projetista nacional, para a complementação da nossa força de trabalho).

Dentro desse enfoque, é possível estimar o início da construção do primeiro navio, em estaleiro brasileiro, no ano de 2014, com duração de cerca de 5 anos, e um potencial para gerar em torno de 250 empregos diretos e 1.000 indiretos. Os custos envolvidos são estimados em US\$ 350 milhões.

8. Por fim, destaco que o prosseguimento da construção das Corvetas Classe "Barroso", além de ter a previsão de inclusão de um Plano Orçamentário específico na nova Ação Orçamentária "Construção de Navios-Escortas", para a LOA-2013, coaduna-se, perfeitamente, com o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), que estabelece o quantitativo de trinta (30) Escortas, consoante e em complemento ao Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER).

Enquanto tal iniciativa mantém as capacidades atuais da Marinha e do País, no que se refere às técnicas de construção naval hoje dominadas, o PROSUPER, ao prever a aquisição e a construção, no Brasil, de Fragatas de 6.000 tons, no "estado da arte" em Marinhas mais avançadas, trará um grande salto tecnológico, semelhante, ou até mesmo superior, ao que foi obtido no advento da construção das FCN, na década de 70. Dessa forma, ambas as ações se combinam no sentido de contribuir para a tão desejada independência da nossa Indústria de Defesa, premissa básica, não só para o atendimento das necessidades do Poder Naval, como para as projeções e pretensões do Brasil no concerto das nações.

Respeitosamente,



JULIO SOARES DE MOURA NETO
Almirante-de-Esquadra
Comandante da Marinha

Anexo B (9), do OfExt nº 04-17/2017, do CM ao MD.



Esplanada dos Ministérios - Bloco "Q" - 5º andar, Sala 640
CEP: 70049-900 - Brasília, DF - (61) 3312-4223

Ofício nº 10200 /MD

Brasília, 28 de setembro de 2012.

A Sua Excelência o Senhor
Almirante-de-Esquadra **JULIO SOARES DE MOURA NETO**
Comandante da Marinha
Esplanada dos Ministérios - Bloco N - 2º andar
70055-900 - Brasília - DF

Assunto: Retomada da Construção das Corvetas Classe "Barroso"

Senhor Almirante,

1. De acordo com as razões apresentadas por Vossa Excelência, por meio do Ofício nº 30-441/MB, de 10 de julho de 2012, a retomada da construção das Corvetas Classe "Barroso" (CCB) contribuirá para o aparelhamento da MB, em consonância com o que preceitua a Estratégia Nacional de Defesa (END), fomentando a construção naval brasileira, por meio da recuperação da capacidade dos estaleiros nacionais e do incremento do potencial científico, tecnológico e intelectual da base industrial de defesa, além de possuir um potencial para gerar mais de 250 empregos diretos e 1.000 indiretos.
2. O Projeto em pauta coaduna-se com o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) e consta, a partir de 2013, em programação específica prevista no projeto de lei orçamentária em trâmite no Congresso Nacional, cabendo a essa Força levar em conta os limites orçamentários fixados e a execução das demais operações comerciais contratadas.
3. Dessa forma, pela sua importância para o incremento da Indústria de Defesa Nacional e com base no resultado apresentado pelo Grupo de Trabalho constituído no âmbito deste Ministério, cujo Relatório segue anexo, autorizo Vossa Excelência a dar prosseguimento ao Projeto de retomada da construção das CCB.

Atenciosamente,

CELSON AMORIM
Ministro de Estado da Defesa

NUP: 60330.000/25/2012-51

ANEXO I – Carta do Comandante da Marinha ao Ministro de Estado da Defesa



COMANDANTE DA MARINHA DO BRASIL

BRASÍLIA, DF.
Em 30 de novembro de 2017.

A Sua Excelência o Senhor
RAUL JUNGSMANN
Ministro de Estado da Defesa

Como é do conhecimento de Vossa Excelência, a degradação das condições operativas tem levado a Marinha do Brasil (MB) a buscar soluções aos desafios que se apresentam ao cumprimento de sua missão constitucional, incluindo a garantia da liberdade de navegação no Atlântico Sul, a proteção de nossas riquezas no mar e a defesa dos interesses nacionais em nosso entorno estratégico. Como forma de mitigar estas deficiências, a Força tem investido em uma nova concepção de navio, as futuras Corvetas Classe “Tamandaré” (CCT), que possuem boa capacidade operacional e elevado índice de nacionalização.

Conforme já mencionado, o Projeto de Construção das CCT visa à produção, no país, de quatro (4) corvetas, ao custo unitário estimado de US\$ 450 milhões. Diante das limitações impostas pelo Novo Regime Fiscal (NRF), esta Força vislumbrou, como modelo de negócio aceitável, a contratação dessa construção pela EMGEPRON, empresa estatal não dependente, com a devida capitalização a partir de receitas oriundas dos *Royalties* do Petróleo. Para as especificidades do Projeto, utilização e manutenção do bem, a MB formalizará um Acordo de Cooperação Técnica com a empresa.

Para a supracitada capitalização, foram encaminhados o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 035/2017, do Poder Executivo, propondo a abertura de crédito especial no montante de R\$ 500 milhões, ainda este ano, bem como o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA-2018), contendo a inclusão de R\$ 1,5 bilhão na Ação Orçamentária atinente à participação da União no capital da EMGEPRON.

Gabinete do Comandante da Marinha
Esplanada dos Ministérios, Bloco “N”, 2º andar
70055-900 – Brasília – DF