

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

Cel Int MARCIO **GABRIEL** RIBEIRO

**A IMPORTÂNCIA DAS EMPRESAS PÚBLICAS DE
DEFESA NAS ESTRUTURAS DE FINANCIAMENTO DE
PRODUTOS DE DEFESA DOS PROGRAMAS E
PROJETOS ESTRATÉGICOS.**



Rio de Janeiro
2019

**A IMPORTÂNCIA DAS EMPRESAS PÚBLICAS DE DEFESA
NAS ESTRUTURAS DE FINANCIAMENTO DE PRODUTOS
DE DEFESA DOS PROGRAMAS E PROJETOS
ESTRATÉGICOS.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Política, Estratégia e Administração Militar.

Orientador: Cel André Vicente Scafutto de Menezes

Rio de Janeiro
2019

Cel Int MARCIO **GABRIEL** RIBEIRO

**A IMPORTÂNCIA DAS EMPRESAS PÚBLICAS DE DEFESA
NAS ESTRUTURAS DE FINANCIAMENTO DE PRODUTOS
DE DEFESA DOS PROGRAMAS E PROJETOS
ESTRATÉGICOS.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Política, Estratégia e Administração Militar.

Aprovado em 21 de novembro de 2019.

COMISSÃO AVALIADORA

André Vicente Scafutto de Menezes - Cel Inf - Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Ricardo Moussallem - Cel Inf - Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Wanderley Monteagudo Rasga Junior – Cel R1 Art - Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Tudo que Deus faz é bom.

AGRADECIMENTOS

Ao meu Orientador pela paciência, atenção e orientações oportunas e precisas.

Aos meus antigos chefes na Secretaria de Economia e Finanças e na Secretaria de Orçamento e Organização Institucional do Ministério da Defesa pelo apoio e confiança.

À Escola de Comando e Estado Maior do Exército e ao Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército pelo apoio e conhecimentos transmitidos.

À minha esposa pela compreensão, apoio e companheirismo nos momentos em que este trabalho foi priorizado.

A todos aqueles que direta ou indiretamente colaboraram para que este projeto fosse concluído.

“Diante dos obstáculos, fazer o melhor e seguir para frente”
(Emmanuel / Chico Xavier).

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar a importância das empresas públicas de defesa, incluindo as privadas com controle acionário, nas estruturas de financiamento dos produtos de defesa dos Programas/ Projetos Estratégicos. Para tanto, apresenta-se um estudo do sistema orçamentário da Defesa, dos processos de aquisição e da sua gestão de riscos. Por outro lado, o trabalho também tem a proposta de mostrar um pouco da complexidade de processos e relações institucionais das aquisições de grande vulto do sistema do Ministério da Defesa. Contextualizando o estudo, buscou-se a observação dos principais Programas/Projetos Estratégicos das Forças Armadas nos períodos orçamentários de 2000 a 2018. Observou-se que as Forças Armadas nos últimos anos demonstraram importante crescimento de seus recursos orçamentários de investimento. Esse efeito se aperfeiçoou com a Estratégia Nacional de Defesa de 2012 e com o Livro Branco de Defesa Nacional, os quais instituíram processos inovadores e integradores das instituições de defesa, dando transparência e maior clareza para a sociedade. Nesse contexto, observou-se novas modelagens de contratação na Marinha, envolvendo a EMGEPRON, e na Aeronáutica com a EMBRAER. Verificou-se que as modelagens de contratação com Empresas Estatais de Defesa têm evidenciado uma forma eficiente para a execução orçamentária e consequente gestão de riscos.

Palavras Chave: Empresas Públicas de Defesa, Execução Orçamentária, Gestão de Riscos e Programas/Projetos Estratégicos.

RESUMEN

El propósito de este documento es presentar la importancia de las empresas de defensa pública, incluidas las empresas privadas con control accionario del Estado, en las estructuras financieras de los productos de defensa de los Programas / Proyectos Estratégicos. Por lo tanto, se presenta un estudio del sistema presupuestario de defensa, los procesos de adquisición y su gestión de riesgos. Por otro lado, el trabajo también tiene la propuesta de mostrar algo de la complejidad de los procesos y las relaciones institucionales de las grandes adquisiciones del sistema del Ministerio de Defensa. En el contexto del estudio, tratamos de observar los principales Programas / Proyectos Estratégicos de las Fuerzas Armadas en los períodos presupuestarios de 2000 a 2018. Se observó que las Fuerzas Armadas en los últimos años han demostrado un importante desarrollo de sus recursos presupuestarios de inversión. Este efecto se ha mejorado con la Estrategia de Defensa Nacional de 2012 y con el Libro Blanco sobre la Defensa Nacional, que instituyó procesos innovadores e integradores de las instituciones de defensa, dando transparencia y mayor claridad a la sociedad. En este contexto, se observaron nuevos modelos de contratación en la Armada, con participación de EMGEPON, y en Aeronáutica con EMBRAER. Se verificó que los modelos de contratación con empresas de defensa del estado han demostrado una forma eficiente para la ejecución del presupuesto y la consiguiente gestión de riesgos.

PALABRAS CLAVE: Empresas de Defensa Pública, Ejecución Presupuestaria, Gestión de Riesgos y Programas/Proyectos Estratégicos.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ALADA	Empresa de Projetos Aeroespaciais do Brasil S.A
AMAZUL	Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A.
BID	Base Industrial de Defesa
BINDE	Base Industrial de Defesa
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAANB	Centro de Adestramento Almirante Newton Braga
CBS	Consórcio Baía de Sepetiba
CCEM	Curso de Comando e Estado Maior
CENTRAM	Centro de Excelência em Engenharia de Transportes
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGOFF	Comitê Gestor para Obtenção de Fontes de Financiamentos
CIEE	Curso Internacional de Estudos Estratégicos
CMSE	Comando Militar do Sudeste
CNO	Construtora Norberto Odebrecht
CNEG	Curso de Contratos Internacionais, Negociação e Acordos de Compensação
COGESN	Coordenação-Geral Do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear
COPAC	Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate
COrM	Diretoria de Coordenação do Orçamento da Marinha
CPEAEx	Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército
CSD	Curso Superior de Defesa
DCA	Diretriz do Comando da Aeronáutica
DCNS	Direction des Constructions Navales et Services
EB	Exército Brasileiro
EC	Emenda Constitucional
ECA	Agencia de Fomento
ECEME	Escola de Comando e Estado Maior do Exército
EED	Empresa Estratégica de Defesa
EMAER	Estado Maior da Aeronáutica
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica SA

EME	Estado Maior do Exército
EMGEPEX	Empresa de Gestão de Projetos do Exército
EMGEPRON	Empresa Gerencial de Projetos Navais
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
END	Estratégia Nacional de Defesa
EPEX	Escritório de Projetos do Exército
ESAF	Escola de Administração Fazendária
FAB	Força Aérea Brasileira
FGCN	Fundo Garantidor da Construção Naval
FGE	Fundo de Garantia à Exportação
FRF	Fundação Ricardo Franco
FTG	Furnishment Through Government
GAC	Grupo de Acompanhamento e Controle
GND 4	Grupo de Natureza de Despesa - Investimento
ICN	Itaguaí Construções Navais
IEFA	Instituto de Economia e Finanças da Aeronáutica
IME	Instituto Militar de Engenharia
IMBEL	Indústria de Material Bélico do Brasil
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
KC-390	Avião fabricado pela EMBRAER para transporte tático/logístico e reabastecimento em voo
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei de Orçamento Fiscal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MD	Ministério da Defesa
MB	Marinha do Brasil
NFGC	Necessidades de Financiamento do Governo Central
NPa-500T	Navio Patrulha 500 toneladas
ODS	Órgão de Direção Setorial
ODSA	Órgão de Direção Setorial da Aeronáutica
PED	Produto Estratégico de Defesa
PFCEAB	Plano de Fortalecimento do Controle do Espaço Aéreo

PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PGV	Projeto de Grande Vulto
PNB	Programa Nuclear Brasileiro
PND	Política Nacional de Defesa
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parcerias Público-Privadas
PRODE	Produtos de Defesa
PROSUB	Programa de Desenvolvimento de Submarinos
RETID	Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa
SD	Sistema de Defesa
SEF	Secretaria de Economia e Finanças do Exército Brasileiro
SEFA	Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica
SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPE	Sociedade de Propósito Específico
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUCONV	Subsecretaria de Contratos e Convênios
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCU	Tribunal de Contas da União
TKMS	ThyssenKrupp Marine Systems GmbH
ton	Toneladas

LISTA DE FIGURAS

FIGURA	Pag
Figura 1 – Execução Orçamentária de 2000 a 2018 – Investimentos	31
Figura 2 – Processo de Gestão de Riscos (ISSO 31000 – Adaptado)	37
Figura 3 - Modelagem de contratação comercial do PROSUB	43
Figura 4 - Contratos comerciais do PROSUB	43
Figura 5 - Processo de aquisição dos NPa-500T	45
Figura 6 - Processo de aquisição dos NPa-500T	46
Figura 7 - Nota de Esclarecimento da Marinha	48
Figura 8 – Organização do Ciclo de Vida de Sistemas e Materiais	50
Figura 9 – Organização do Ciclo de Vida de Sistemas e Materiais	50
Figura 10 – A logística e a aquisição de sistemas de armas na FAB	51
Figura 11 – Relações da contratação na FAB	52
Figura 12 – A gestão integrada do conhecimento	55
Figura 13 – Apresentação da SEF para o EME	56
Figura 14 – Gestão de PGV das Forças Armadas	57
Figura 15 – Processo de aquisição do Projeto Piloto do SISFRON	58

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	O PROBLEMA.....	16
1.2	OBJETIVOS.....	18
1.2.1	Objetivo Geral	18
1.2.2	Objetivos específicos	18
1.3	SUPOSIÇÃO DE ESTUDO.....	19
1.4	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	19
1.5	RELEVÂNCIA DO ESTUDO.....	20
2	REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1	O PROCESSO DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL.....	21
2.2	GESTÃO DE RISCOS.....	23
3	METODOLOGIA	25
3.1	TIPO DE PESQUISA.....	25
3.2	UNIVERSO	27
3.3	COLETA DE DADOS.....	27
3.4	TRATAMENTO DOS DADOS.....	27
3.5	LIMITAÇÕES DO MÉTODO.....	28
4	A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS/PROJETOS ESTRATÉGICOS DAS FORÇAS ARMADAS	29
4.1	A SÉRIE HISTÓRICA ORÇAMENTÁRIA DE INVESTIMENTO.....	29
4.2	AS PRINCIPAIS DIFICULDADES NAS CONTRATAÇÕES DOS PGV.....	32
4.3	A GESTÃO DE RISCOS	35
5	O EMPREGO DAS EMPRESAS PÚBLICAS DE DEFESA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS E PROJETOS ESTRATÉGICOS DAS FORÇAS ARMADAS	39
5.1	A SITUAÇÃO DA MARINHA DO BRASIL.....	41
5.2	A SITUAÇÃO DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA.....	49

5.3	A SITUAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO.....	55
6	CONCLUSÃO.....	60
	REFERÊNCIAS.....	64
	GLOSSÁRIO.....	70

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos 10 anos, foi possível notar a criação e o desenvolvimento de novos institutos nas Forças Armadas, tais como Escritórios de Projetos, Comitês Gestores para Obtenção de Financiamentos - CGOF, Empresas Estatais de Defesa (AMAZUL S/A), Sociedades de Propósitos Específicos (SPE) (Itaguaí Construções Navais S/A - ICN) e iniciativas de Parcerias Público-Privadas (PPP). Tudo isso se fortaleceu com a edição da Lei Federal nº 12.598, de 22 de março de 2012 (BRASIL, 2012a) e do Decreto Federal nº 7.970, de 28 de março de 2013 (BRASIL, 2013a), dispositivos legais que estabeleceram normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa. Nesse contexto, o desenvolvimento dos Programas/Projetos Estratégicos, previstos no Livro Branco de Defesa (BRASIL, 2012b), tem ganhado relevância no cenário orçamentário federal, exigindo fontes de financiamento estáveis.

Nesse cenário, tendo como premissa que os Programas/Projetos Estratégicos são empreitadas de Estado e dependem necessariamente das previsões orçamentárias, cresce de importância a gestão de riscos em todas as dimensões. Portanto, para que o desenvolvimento do orçamento das Forças Armadas não seja atingido por oscilações, é recomendável o estudo de mecanismos adequados, os quais permitam a superação dos desafios da gestão administrativa e da logística da Marinha do Brasil, do Exército Brasileiro e da Força Aérea Brasileira.

Com tantas demandas impostas pelos Programas/Projetos Estratégicos, as Forças Armadas buscam aprimoramentos e inovações em seus institutos e modelos de gestão orçamentária e de aquisições. Nesse contexto, é possível observar sistemáticas de contratações e execução do orçamento dos Programas/Projetos Estratégicos realizados com o suporte de Empresas de Defesa, em particular, as vinculadas ao Estado ainda que por vínculo de ações especiais do mercado financeiro.

No presente estudo definiu-se as Empresas Públicas, conforme a Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, que assim orienta:

Art. 3º Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Parágrafo único. Desde que a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, será admitida, no capital da empresa pública, a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da administração

indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 2016c).

Considerando a definição da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, as Empresas Públicas de Defesa para o presente estudo foram limitadas no universo da Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), da Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A (AMAZUL), da Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL) e da EMBRAER Defesa e Segurança (EMBRAER). Sobre esta última, embora não participante do Orçamento de Investimento ou do Orçamento Fiscal da União, buscou-se a fundamentação na Golden Share¹ como definido no Estatuto Social da EMBRAER.

No que concerne aos Produtos de Defesa (PRODE), devem ser considerados todos os materiais, tecnologias e sistemas catalogados pelo Ministério da Defesa - MD conforme definido na Lei Federal nº 12.598, de 22 de março de 2012 (BRASIL, 2012a). No conteúdo da referida legislação, devem ser entendidas as Empresas e Indústrias de Defesa como as credenciadas pelo MD ou que estão diretamente vinculadas a alguma Força Armada.

Na senda da Gestão de Riscos, instrumento relevante para os sistemas de Controle Interno e Externo, percebe-se que o emprego da Empresas Públicas de Defesa tem permitido maior segurança, em função das modelagens comerciais e financeiras adotadas para a aquisição. É nesse contexto que a Marinha do Brasil (MB) e a Aeronáutica vêm ampliando e inovando suas experiências no âmbito da gestão de Projetos de Grande Vulto (PGV), flexibilizando soluções para execução orçamentária. Essa expertise tem aumentado as vantagens nas negociações do orçamento e no controle de danos ao erário, considerando a preparação e a agilidade nos procedimentos da despesa pública. Assim, nesse quadro, é importante estudar o presente fenômeno do crescimento da participação das empresas públicas nas

¹ ART. 9º - A ação ordinária de classe especial confere à União poder de veto nas seguintes matérias:

- I. Mudança de denominação da Companhia ou de seu objeto social;
- II. Alteração e/ou aplicação da logomarca da Companhia;
- III. Criação e/ou alteração de programas militares, que envolvam ou não a República Federativa do Brasil;
- IV. Capacitação de terceiros em tecnologia para programas militares;
- V. Interrupção de fornecimento de peças de manutenção e reposição de aeronaves militares;
- VI. Transferência do controle acionário da Companhia;
- VII. Quaisquer alterações: (i) às disposições deste artigo, do art. 4, do caput do art. 10, dos arts. 11, 14 e 15, do inciso III do art.18, dos parágrafos 1º. e 2º. do art. 27, do inciso X do art. 33, do inciso XII do art. 39 ou do Capítulo VII; ou ainda (ii) de direitos atribuídos por este Estatuto Social à ação de classe especial.

estruturas de financiamento e contratação dos Programas e Projetos Estratégicos das Forças Armadas.

1.1 O PROBLEMA

O Ministério da Defesa participou efetivamente da elaboração da Política Nacional de Defesa - PND (BRASIL, 2012c), do estabelecimento da Estratégia Nacional de Defesa - END (BRASIL, 2008) e do Livro Branco de Defesa Nacional - LBDN (BRASIL, 2012b), conclamando a sociedade a ter conhecimento da importância do tema da Defesa e da necessidade das Forças Armadas modernizarem-se constantemente. Nesse escopo, foram estabelecidos Programas/Projetos Estratégicos com o propósito de adequar as instituições militares para a guerra do futuro, incentivando a inovação tecnológica e o desenvolvimento da Base da Indústria Nacional de Defesa (BINDE).

Os Programas/Projetos Estratégicos têm exigido e propiciado uma nova perspectiva orçamentária, mudando o perfil do orçamento distribuído para o MD, nos últimos 10 anos, e proporcionando oportunidades de aperfeiçoamento dos processos de aquisição. Nesse diapasão, a série histórica do orçamento de investimento evoluiu conforme demonstra os gráficos da Execução Orçamentária - Séries Estatísticas (BRASIL, 2019a, p.37).

Diante de importante alteração orçamentária do MD e de práticas de contratações de grande vulto por considerável período, presume-se que, há necessidades de expertises e/ou de institutos adequados que possam se complementar na execução das tarefas administrativas comerciais e financeiras. Tudo isso, consoante Silva e Fonseca (2009, p.12), exigiu a busca de *benchmarking*² entre as Forças Armadas, para se sistematizar boas práticas de aquisições.

Considerando a concepção de Spricigo e Fonseca (2008) sobre os embaraços burocráticos da Lei nº 8.666 de 21 de junho 1993 - Lei de Licitações e Contratos - e as negociações complexas de projetos apresentadas por Lempereur et al (2009, p. 51 a 69), é possível inferir que o processo de execução orçamentária dos Programas/Projetos Estratégicos, talvez, não acompanhe a velocidade do processo de obtenção e descentralização de créditos, tornando-se um gargalo.

² [...] é um procedimento de pesquisa, contínuo e sistemático, pelo qual se realizam comparações entre organizações, objetos ou atividades, criando-se um padrão de referência (SILVA e DUARTE, 2009, p. 12).

Os gargalos, como são chamados alguns problemas processuais, podem ser desafios para a seara orçamentária, que não superados comprometem todo um esforço de execução de um PGV. Além disso, podem provocar atrasos e falhas, os quais podem causar danos ao erário público. Nesse aspecto, de acordo com Sanches (1995) é correto afirmar que as consequências da movimentação de pessoal capacitado e uma descontinuidade da programação orçamentária podem gerar riscos consideráveis para os PGV.

Ante o exposto, embora a Emenda Constitucional 95 (BRASIL, 2016c) limite os gastos orçamentários por 20 (vinte) exercícios financeiros, é possível depreender que o desenvolvimento dos Programas Estratégicos das Forças Armadas, o incentivo à BINDE e o aumento das operações interagências incentivarão o paulatino crescimento do orçamento nos próximos anos, como sinaliza as tendências das Sérias Históricas 1995 – 2018 (BRASIL, 2019a). Ademais, cabe ressaltar as necessidades previstas nos Cenários de Defesa 2020-2039 (BRASIL, 2017), os quais reforçam, pelo menos, a necessidade da manutenção das previsões dos recursos da Lei de Orçamento Fiscal – LOA (BRASIL, 2019b).

Se por um lado, a disponibilidade do supramencionado incremento orçamentário é positiva, por outro, ela poderá assoberbar os diversos setores de aquisição e de logística das Forças Armadas com tarefas mais complexas e estratégicas (XAVIER et tal, 2010, p. 51-68), exigindo instrumentos que se complementem nas execuções das tarefas e, concomitantemente, possuam bons controles processuais, mitigando ou eliminando riscos.

Portanto, essas tarefas supracitadas necessitarão de um melhor controle interno, em particular de uma boa gestão de riscos conforme nos ensina o Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos Versão 1.0 Final:

Riscos, quando não gerenciados adequadamente, ameaçam o atingimento dos objetivos, o cumprimento dos prazos, o controle dos custos e da qualidade de um programa, projeto ou entrega de serviços aos cidadãos (BRASIL, 2013b, p.9).

Diante da incerteza do futuro, o gerenciamento dos riscos é fator crítico de sucesso, de acordo com Salles (2010, p. 145). Em particular, na seara orçamentária, os riscos costumam gerar contingenciamentos, renegociações, aumento dos custos e possíveis prejuízos contratuais, os quais poderão gerar danos irreversíveis.

Assim, a inovação com modelagens integradoras de processos e soluções pode trazer a economia, a eficiência, a efetividade e a transparência. Nesse sentido, informa Costa:

Na teoria da contingência, as incertezas originadas no ambiente desafiam a sobrevivência da organização que assume um posicionamento estratégico e reativo com relação às ameaças do ambiente. Assim, torna-se redutora no desenho, mais ágil e flexível. (COSTA, 2011, p. 30).

Decorrente de todas as considerações apresentadas formulou-se, então, o problema do nosso trabalho: **considerando os aspectos econômicos, legais, políticos e de gestão de riscos, que vantagens as Empresas Públicas de Defesa podem oferecer para os mecanismos de contratação e financiamento da Base Industrial de Defesa?**

1.2 OBJETIVOS

Nesta seção são definidos os objetivos, geral e específicos, os quais visarão o desenvolvimento da pesquisa para se alcançar uma solução para o problema formulado.

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral do presente trabalho será apresentar a importância do emprego de Empresas Públicas de Defesa nos mecanismos de financiamento, contratação e orçamentação dos Programas/Projetos Estratégicos de Defesa.

1.2.2 Objetivos Específicos

Com o efeito de atingir o objetivo geral, considerou-se três objetivos específicos conforme descritos abaixo:

- Identificar a série histórica do orçamento de investimento das Forças Armadas, as principais dificuldades e embaraços legais para as contratações e os principais riscos da contratação e financiamento dos Programas/Projetos Estratégicos de Defesa.

- Apresentar a participação das empresas estatais de defesa nos mecanismos de contratação dos Programas/Projetos Estratégicos de defesa, identificando as

vantagens e desvantagens desses institutos na gestão dos contratos e na execução orçamentária.

1.3 SUPOSIÇÃO DE ESTUDO

Percepções sobre o tema, com base na leitura preliminar, pela experiência própria em trabalho de contratação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) e por Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), apresentado na Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME) sobre assunto afim, permitem supor que:

- O crescimento dos valores alocados nas rubricas orçamentárias dos PGV está demandando aperfeiçoamentos dos processos da execução das despesas com o objetivo de desburocratizar;

- A ineficiência de execução orçamentária poderá dificultar a consecução do cronograma dos Programas/Projetos Estratégicos, causando transtornos para descentralização de novos créditos e possíveis prejuízos para os contratos dos PGV;

e

- O emprego da Empresa Pública de Defesa tem se mostrado útil para superação dos desafios da gestão e da execução dos orçamentos dos PGV, ampliando a capacidade de soluções para as aquisições, assim como permitindo mitigar ou eliminar riscos dos processos administrativos.

1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

No critério de delimitação espacial (GIL, 2002, p. 162), os questionamentos considerarão o ambiente dos processos de grandes aquisições das Forças Armadas Brasileiras, enquanto no critério de delineamento temporal (GIL, 2002, p. 162), o tema estudará o momento atual, considerando a série histórica da execução orçamentária de Defesa de 2009 até o presente momento.

O assunto se baseará nos modelos de contratação e financiamento mais utilizados pelas Forças Armadas, em particular da Marinha do Brasil e da Aeronáutica, e em novas perspectivas do Ministério da Defesa na busca de recursos para os Programas/Projetos Estratégicos. Portanto, são destacadas a Marinha e a

Aeronáutica, em virtude do emprego e aperfeiçoamento de processos de aquisição com Empresas Estatais de Defesa.

1.5 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

A seleção do tema se concebeu por tratar-se de um assunto sempre atual e desafiador para o Ministério da Defesa, para as Forças Armadas e para a Indústria de Defesa. A execução orçamentária, a gestão das contratações e a gestão de riscos são partes integrantes de todo um ciclo processual, o qual é capital para que se cumpra o previsto no LBDN.

Nesse contexto de relevância, o presente trabalho contribui para destacar as possíveis fragilidades dos processos de aquisições de produtos de defesa dos Programas/Projetos Estratégicos, evidenciando soluções, já praticadas, que podem ser customizadas e compartilhadas entre as Forças Armadas, permitindo o fortalecimento da BINDE. Portanto, é possível afirmar que no Brasil existem poucos trabalhos do gênero que constatem os resultados da participação de Estatais de Defesa como um instrumento competente, integrador e facilitador da execução da despesa pública de investimento das Forças Armadas, da contratação e do financiamento dos Programas Estratégicos do MD.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção serão abordados os fundamentos teóricos da pesquisa a ser desenvolvida. Assim, serão apresentadas as fontes relevantes do tema, com as principais definições do processo do orçamento público federal, da execução orçamentária federal e da gestão de riscos.

2.1 O PROCESSO DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

O ciclo orçamentário tem relação com o previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), integrando-se ao Plano Plurianual – PPA (BRASIL, 2016a), à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (BRASIL, 2018a) e à Lei de Orçamento Anual – LOA (BRASIL, 2019b). Portanto, o orçamento público segue um roteiro de procedimentos, passando pelo Ministério da Economia, pela Casa Civil da Presidência da República, pela Câmara de Deputados, pelo Senado e pelos diversos Ministérios. Além disso, informa Matias-Pereira apud Ribeiro:

O ciclo orçamentário, portanto, de acordo com Matias-Pereira (2012), pode ser entendido como um processo de caráter contínuo e simultâneo, através do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia a programação de dispêndios do setor público nos aspectos físico e financeiro. Assim, compreende um período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a apreciação final (...)
(...) A responsabilidade pela elaboração da proposta orçamentária é da Secretaria de Orçamento Federal que é o órgão central do sistema de orçamento da União, contando com o suporte técnico dos órgãos setoriais nos Ministérios e na Presidência da República. (MATIAS-PEREIRA, 2012, apud RIBEIRO, 2014, p. 311).

Ainda nesse escopo, a Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF em seu artigo 5º assim orienta:

A Lei Orçamentária Anual deverá ser elaborada de forma compatível com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que:

- conterà demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- será acompanhada do demonstrativo do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de renúncia de receita e do aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
- conterà reserva de contingência, definida com base na receita corrente líquida, destinada ao pagamento de passivos contingentes; e
- não consignará dotação para investimento, com duração superior a um exercício financeiro, que não esteja previsto no Plano Plurianual ou em lei que autorize sua inclusão. A realização desse tipo de investimento, sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize sua inclusão,

caracterizará crime de responsabilidade, nos termos do parágrafo 1º do artigo 167 da Constituição Federal. (BRASIL, 2000)

Nesse viés, o orçamento é um processo em um conjunto de etapas que se repete anualmente. Nesse sentido, resumidamente, orienta Ribeiro:

O ciclo orçamentário atual, portanto, envolve processos legais e de negociação em quatro momentos: na elaboração do cenário (PPA), na orientação do processo de orçamentação (LDO), na fixação da política de gasto do governo (LOA), que realizará as alocações específicas, e nas alterações orçamentárias. (RIBEIRO, 2014, p. 28).

É importante destacar que o orçamento é um instrumento de elenco de prioridades. Dentro desse conceito, ressaltam Pires e Motta:

Na verdade, o orçamento é, antes de tudo, uma decisão de governo ou um exercício de poder e, nesse sentido, não só uma questão técnica, mas também política. Isto significa que todo orçamento público implica a determinação de **prioridades**, relacionadas, por sua vez, com a capacidade de intervenção e negociação de certos setores da sociedade ou com opções do próprio governo local. O orçamento permite a identificação dos recursos disponíveis, que serão aplicados segundo as prioridades estabelecidas e afinadas com a política adotada pelo gestor público. (PIRES E MOTTA, 2006, p.23. grifo nosso).

Segundo Sanches (1995), o orçamento das entidades da administração indireta (autarquias, fundações e empresas) não consta mais como dotações globais. Assim, na nova ordem constitucional, a lei orçamentária, passou a ser composta de três orçamentos: o fiscal, o de investimento das empresas e o da seguridade social.

Os contingenciamentos no ano fiscal estão diretamente relacionados com o cumprimento das metas fiscais conforme nos ensina a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, citado por Ribeiro (2014, p. 29). Particularmente, essa relação tem influência nas necessidades de financiamento do governo central (NFGC)³. Portanto, frustrações de receitas na arrecadação podem afetar as metas fiscais, redundando em reduções para as despesas discricionárias⁴.

O processo orçamentário também é um processo de negociação. Sobre isso informa Almeida e Nerosky apud Ribeiro:

A preparação do Orçamento, nas suas fases de programação e orçamentação dispõe, assim, de um tempo de maturação suficientemente longo, para permitir uma avaliação criteriosa de programas e projetos e uma análise rigorosa da qualidade da sua programação, abrindo espaço suficiente às sempre necessárias negociações (orçamentárias) entre o órgão central responsável pela coordenação das atividades de planejamento orçamentário

³ Serve como guia para o acompanhamento dos principais agregados de receita e despesas públicas.

⁴ Despesas das quais o Governo tem uma maior margem de manobra para a decisão da alocativa.

e os órgãos setoriais promotores dos programas, projetos e ações. (ALMEIDA E NEROSKY, 2006, apud RIBEIRO, 2014, p. 41).

É possível depreender que o processo orçamentário está contido em um ciclo complexo de atividades de prospecção, planejamento, negociação, controle, sujeito a sofrer mudanças como efeito da política e da economia. Além disso, é correto destacar que o ciclo envolverá O PPA, a LDO e a LOA.

2.2 GESTÃO DE RISCOS

A conjuntura atual e a modernização dos processos de controle interno e externo têm exigido uma gestão pública inovadora e transparente, com foco não apenas voltado para a eficiência e eficácia, mas, principalmente, para efetividade. Nesse contexto, a gestão orçamentária exige aperfeiçoados estudos de viabilidade e uma contínua gestão de riscos, conforme assevera o Tribunal de Contas da União - TCU:

A unidade de controle interno, quando existente na organização, é parte da gestão e do sistema ou da estrutura de controle interno da própria entidade. Tem o papel de **assessorar os gestores**, com seu conhecimento especializado, na definição de estratégias para gerenciamento de riscos, na identificação e avaliação destes e na definição, implantação e no monitoramento de controles internos adequados para mitigá-los. (BRASIL, 2009, p. 6, grifo nosso).

As inovações e os sistemas de controle exigirão dos gestores melhores e maiores capacidades. Além disso, também serão necessários novas metodologias e instrumentos adequados para a execução das despesas em consonância com a transparência, a legalidade e a efetividade. Nessa condição, é importante destacar que os processos deverão evitar a burocracia exagerada, proporcionando simplicidade e segurança como nos afirmam Giambiagi e Porto:

Políticas de desburocratização podem reduzir os custos das atividades estatais e, ao mesmo tempo, melhorar a vida da população, reduzindo seus custos de transação para obter serviços públicos, melhorando a produtividade geral da economia. Essa é uma linha de atuação iniciada com o ministro Hélio Beltrão, ainda no governo militar, e que nenhum governo federal depois da redemocratização retomou como prioridade. Cabe reforçar que desburocratizar aumenta a eficiência [...] (GIAMBIAGI e PORTO, 2011, p. 258).

Portanto, torna-se relevante a simplicidade sem, contudo, se esquecer da gestão de riscos apropriada. Nesse mister, ressalta-se a execução orçamentária dos PGV, no que se refere aos objetivos a serem alcançados e a tecnologia empregada.

É evidente que atrasos nos recursos orçamentários podem gerar grandes impactos para os Programas/Projetos Estratégicos e merecem avaliações de riscos para possível mitigação ou eliminação. Nesse contexto, sinaliza o TCU:

A gestão de riscos, como definida no Decreto 9.203/2017, é um processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos (Art. 2º, IV). (BRASIL, 2018d, p. 7).

Conforme acima exposto, para os gestores da atualidade não é eletiva a execução da gestão de riscos sob a pena de responder por possível danos ao erário. Além disso, a efetiva gestão de risco colaborará para a apresentação de soluções que mitigarão ou eliminarão os impactos dos riscos. Essas soluções serão inovações, métodos e procedimentos, os quais conduzirão à efetividade. Nessa linha de raciocínio afirmam Giambiage e Porto:

Ampliar a efetividade da ação governamental por meio de maior inovação na gestão e aprimoramentos na implementação das políticas, visando ampliar a sua capacidade de produzir resultados concretos junto aos públicos de interesse, implica o aprofundamento da gestão por resultados, a maior integração das políticas e a maior transparência e responsabilização. A ampliação da efetividade está diretamente relacionada à capacidade e à velocidade de inovar. Nesse designio não se deve pensar e atuar dentro dos modelos tradicionais. (GIAMBIAGI e PORTO, 2011, p. 258).

Na esteira da implementação da gestão de riscos, ressalta-se que as empresas estatais também são alcançadas por aquele instituto como disposto na Lei 13.303 de 30 de junho de 2016:

Art. 6º O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, (...) práticas de gestão de riscos e de controle interno (...) (BRASIL, 2016c).

Do exposto, é correto afirmar que a gestão de riscos é ferramenta fundamental para o controle dos processos da gestão pública em todas as organizações estatais em todos os poderes do Estado e em todas as unidades da federação.

3. METODOLOGIA

A escolha da metodologia é fundamental no estudo e na elaboração da presente pesquisa. Nesse escopo, Marconi e Lakatos (2003) explicam que os métodos e técnicas a serem empregados estão relacionados diretamente com o problema a ser estudado e seus objetivos. Também estão relacionados a natureza dos fenômenos. Contudo, é razoável não se utilizar apenas um método ou uma técnica, mas sim, todos os que forem necessários ou apropriados para determinado caso. Nesse sentido, poderá haver o uso mesclado de mais um método.

3.1 TIPO DE PESQUISA

No presente estudo não se trabalhará com estatísticas, mas sim com análises de fenômenos das ciências humanas. Conforme Vergara (2005), o trabalho qualitativo tem sua fonte direta no ambiente natural e indica relação dinâmica do pesquisador com o universo analisado. Sobre o tema, José Luís Neves também esclarece:

[...] a pesquisa qualitativa costuma ser direcionada, ao longo de seu desenvolvimento; além disso, não busca enumerar ou medir eventos e, geralmente, não emprega instrumental estatístico para análise dos dados; seu foco de interesse é amplo e parte de uma perspectiva diferenciada da adotada pelos métodos quantitativos. Dela faz parte a obtenção de dados descritivos mediante contato direto e interativo do pesquisador com a situação objeto de estudo. Nas pesquisas qualitativas, é frequente que o pesquisador procure entender os fenômenos, segundo a perspectiva dos participantes da situação estudada e, a partir, daí situe sua interpretação dos fenômenos estudados. (NEVES, 1996, p. 1).

Buscando-se identificar vantagens e desvantagens do emprego das empresas estatais nos processos de financiamentos e execução orçamentária dos programas estratégicos das Forças Armadas, o presente trabalho será classificado, quanto aos objetivos, como exploratório e descritivo. Nesse contexto, Antônio Carlos Gil, assim orienta:

Estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado. (GIL, 2002, p. 41).

Portanto, a pesquisa será exploratória, tendo como objetivo a identificação da aplicação de novos processos para a execução orçamentária e para a contratação

das Forças Armadas. Por outro lado, como pesquisa descritiva, buscar-se-á evidenciar as características dos exemplos da Marinha do Brasil e da Aeronáutica com o intuito de se estabelecer relações verossímeis entre as suposições, conforme explicado por Gil:

Algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, e pretendem determinar a natureza dessa relação. Nesse caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa. Há, porém, pesquisas que, embora definidas como descritivas com base em seus objetivos acabam servindo mais para proporcionar uma nova visão do problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias. As pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática. (GIL, 2002, p. 42).

Consoante a supracitada orientação, será buscada a atuação prática dos conhecimentos, dando um caráter pragmático ao presente trabalho. Ainda nesse cenário, Sylvia Constant Vergara assinala que a pesquisa descritiva que ela “não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação” (VERGARA, 2009, p.42).

Segundo Antônio Carlos Gil (2002), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos e a documental por materiais que não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. Essa pesquisa se fundamentará em bibliografia e documentos com relação aos meios. Nesse escopo, afirmou Gil:

Nem sempre fica clara a distinção entre a pesquisa bibliográfica e a documental, já que, a rigor, as fontes bibliográficas nada mais são do que documentos impressos para determinado público. Além do mais, boa parte das fontes usualmente consultada nas pesquisas documentais, tais como jornais, boletins e folhetos, pode ser tratada como fontes bibliográficas. Nesse sentido, é possível até mesmo tratar a pesquisa bibliográfica como um tipo de pesquisa documental, que se vale especialmente de material impresso fundamentalmente para fins de leitura. (GIL, 2002, p. 46).

Ainda quanto aos meios, de acordo com Vergara (1998), a pesquisa será telematizada, pois investigará informações nos meios que combinam o uso do computador e de telecomunicações, em particular a Internet. Assim, será pretendido esgotar todas as possíveis fontes para enriquecer ao máximo a presente pesquisa.

No que tange à finalidade, a pesquisa será do tipo aplicada. Appolinário (2004) ensina que a pesquisa aplicada tem o objetivo de gerar conhecimentos para aplicação

prática, dirigidos à solução de problemas específicos relacionados à execução orçamentária e contratação.

3.2 UNIVERSO

O estudo se limitará em alguns processos administrativos de despesas públicas de Programas/Projetos Estratégicos das Forças Armadas, com destaque para aquisição, a execução orçamentária e a gestão de riscos. Para tal situação, no contexto das suposições evidenciadas, serão considerados o processo de financiamento e aquisição de projetos de grande vulto da Aeronáutica, incluindo a EMBRAER, e o modelo de aquisição e financiamento da EMGEPRON da Marinha do Brasil.

3.3 COLETA DE DADOS

As fontes de pesquisa serão selecionadas com base em dados de autoridades de reconhecida importância no meio orçamentário das Forças Armadas, do Poder Executivo e do ambiente acadêmico. Além disso, se buscará artigos específicos, apresentações no âmbito do Exército Brasileiro, da Marinha do Brasil, da Aeronáutica e publicações na Internet.

3.4 TRATAMENTO DOS DADOS

Buscar-se-á uma equilibrada análise de conteúdo dos conhecimentos coletados com a finalidade de realizar a melhor avaliação dos conhecimentos. Nesse escopo, conforme relata Vergara (1998), se permitirá o estudo de texto e documentos, como uma técnica de análise de comunicações, tanto associada aos significados, quanto aos significantes da mensagem. Ainda, de acordo com Vergara (2005), o tratamento e análise de dados serão submetidos a um processo analítico, visando ressaltar as principais convergências e divergências, as quais ressaltarão as partes relevantes da pesquisa.

Quanto ao método científico, conjunto de processos ou operações mentais que se devem empregar na investigação, se utilizará o indutivo. Particularmente, quanto ao método indutivo, orienta Arlida Schmidt Godoy:

Como os pesquisadores qualitativos não partem de hipóteses estabelecidas a priori, não se preocupam em buscar dados ou evidências que corroborem ou neguem tais suposições. Partem de questões ou focos de interesse amplos, que vão se tornando mais diretos e específicos no transcorrer da investigação. As abstrações são construídas a partir dos dados, num processo de baixo para cima. Quando um pesquisador de orientação qualitativa planeja desenvolver algum tipo de teoria sobre o que está estudando, constrói o quadro teórico aos poucos, à medida que coleta os dados e os examina. (GODOY, 1995, p.63)

Com a abordagem do método indutivo se buscará explicar o conteúdo das premissas do emprego da Empresa Pública nos processos de financiamentos da execução orçamentária dos Programas/Projetos Estratégicos das Forças Armadas. Assim, por intermédio do estudo dos processos da Marinha do Brasil e da Aeronáutica, se pretende identificar o objeto da conclusão.

3.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

O método escolhido terá como um limitador específico o emprego de conceitos e definições utilizados no ambiente militar e na seara orçamentária federal, os quais não são do uso comum das pessoas. Nesse contexto, um glossário servirá como informações subsidiárias.

Um outro desafio para o método selecionado será a pesquisa documental, pois alguns documentos são de controle das organizações como o MD, a Marinha, o Exército Brasileiro - EB, a Aeronáutica, a EMGEPRON e a EMBRAER, podendo haver dificuldade para se ter acesso. A falta de fontes bibliográficas específicas sobre o assunto também poderá ser um limitador, pois o tema aborda uma questão nova, ainda pouco tratada no mundo acadêmico. Nesse mister, quanto às limitações do método, assevera Vergara:

Todo método tem possibilidades e limitações. É saudável antecipar-se às críticas que o leitor poderá fazer ao trabalho, explicitando quais as limitações que o método escolhido oferece, mas que ainda assim o justificam como o mais adequado aos propósitos da investigação. (VERGARA, 2009, p. 59)

Uma outra situação a ser considerada, quando do tratamento dos dados, é a participação do pesquisador nos trabalhos de contratação do SISFRON e nos trabalhos de orçamento do EB e do MD, o que, em certa medida pode influenciar na interpretação. Essa situação particular exigirá distanciamento e disciplina, visando obtenção da neutralidade.

4. A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS/PROJETOS ESTRATÉGICOS DAS FORÇAS ARMADAS

O LBDN trata da importância do orçamento público em seu capítulo 6 e orienta:

O bom funcionamento do setor de Defesa, por sua vez, requer uma dotação de recursos orçamentários adequada, bem como uma gestão eficiente. [...] [...] A Lei Complementar nº 97/1999, alterada pelas Leis Complementares nº 117/2004 e nº 136/2010, estabelece quatro regras gerais para o orçamento da Defesa:

- o orçamento do Ministério da Defesa contemplará as prioridades definidas na Estratégia Nacional de Defesa;
- o orçamento do Ministério da Defesa identificará as dotações próprias da Marinha, do Exército e da Força Aérea;
- a proposta orçamentária das Forças será elaborada em conjunto com o Ministério da Defesa, que a consolidará; e
- a Marinha, o Exército e a Força Aérea farão a gestão, de forma individualizada, dos recursos orçamentários que lhes forem destinados no orçamento do Ministério da Defesa. (BRASIL, 2012b, p. 221-222).

O orçamento público federal é tema relevante em qualquer estudo da administração pública e será, portanto, uma variável fundamental nos programas e projetos do Estado. Assim, no contexto dos Programas/Projetos Estratégicos das Forças Armadas não pode ser diferente. Nesse mister, é importante entender as peculiaridades do orçamento federal nas Forças Armadas, em particular na rubrica de investimento, que afeta os interesses dos PGV.

4.1 A SÉRIE HISTÓRICA ORÇAMENTÁRIA DE INVESTIMENTO

O início do século XXI marcou mudanças na gestão pública federal. Nesse contexto, podem ser destacados a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o aperfeiçoamento do processo orçamentário público federal, agora voltado para resultados. Sobre a LRF, comenta Nunes:

Depois da LRF, foram institucionalizadas na LDO as metas fiscais para receitas, despesas, resultados primário e nominal e dívida pública e inseridos demonstrativos que visam dar transparência a riscos fiscais, passivos contingentes e à situação atuarial da previdência, entre outros. Assim, a LOA passou a ser elaborada para cumprir as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO. Na LOA, foi regulamentado o uso da reserva de contingência e, na execução financeira, tornaram-se obrigatórios a programação, o monitoramento e o contingenciamento.

Além disso, a LRF também criou vínculos entre as peças legislativas que compõem o ciclo orçamentário e entre este e sua execução financeira. O mecanismo de compensação assegura o cumprimento das metas fiscais e desincentiva o mal planejamento (receitas superestimadas e despesas subestimadas). (NUNES, 2006, p. 5-6)

Em meados de 1999, foi criado o MD e o orçamento das Forças Armadas

passou a ter sua governança realizada naquela instituição. Nesse contexto, a Marinha do Brasil, o Exército Brasileiro e a Aeronáutica deixaram de possuir o status de Ministério e passaram a ter seus interesses orçamentários discutidos em conjunto. Assim, os valores orçamentários, que estavam praticamente nivelados ou distribuídos proporcionalmente entre as Forças, passaram a sofrer relevantes alterações, em virtude de grandes aportes de recursos nos projetos da Aeronáutica e da Marinha do Brasil como informa Alves apud Ribeiro:

[...] no final do ano 2000, houve uma decisão política para se investir no reaparelhamento da FAB e, assim, diversos projetos da Aeronáutica passaram a receber recursos [...] outra decisão política em 2009, que foi partir para a construção do submarino nuclear. Temos que lembrar que a Marinha até então tinha submarinos de uma linha alemã, e naquele momento, fruto do acordo Brasil-França surgiu a oportunidade de se partir para o submarino nuclear com a tecnologia francesa. Isso dá um salto no volume de recursos de investimentos destinados à Marinha.

O Exército teve um único ponto que foi no final de 2002, quando o governo Fernando Henrique aportou uma parcela de duzentos e vinte e três milhões, uma parcela de três; as outras duas não vieram, [...] que eram para o reaparelhamento do Exército. (Alves, apud RIBEIRO, 2013, p. 117-118)

Portanto, observa-se que a nova sistemática orçamentária exige do gestor uma responsabilidade fundamentada no planejamento por resultados e com efetividade. Os investimentos precisam efetivamente apresentar resultados para a sociedade. Nessa sintonia, Alves, citado por Ribeiro, também assinala:

Uma outra coisa que tem que se deixar claro, é que cada vez mais precisamos demonstrar a viabilidade dos nossos projetos, nós temos que demonstrar qual o benefício que aquilo vai trazer para a nossa sociedade, quais os ganhos que nós teremos com geração de empregos, em transferência tecnológica, por que que [sic] aquele projeto é importante para o País. Então, durante muito tempo nós tínhamos intenções, mas nós não tínhamos projetos bem estruturados [...].(Alves apud RIBEIRO, 2013, p.64).

Percebe-se que as inovações da seara orçamentária logo são incorporadas e entendidas pelas Forças Armadas, considerando que os aportes orçamentários dependerão de estudos mais aprofundados e planejamentos alinhados estrategicamente. Na Marinha, as novas implementações são esclarecidas por Oliveira⁵(2000):

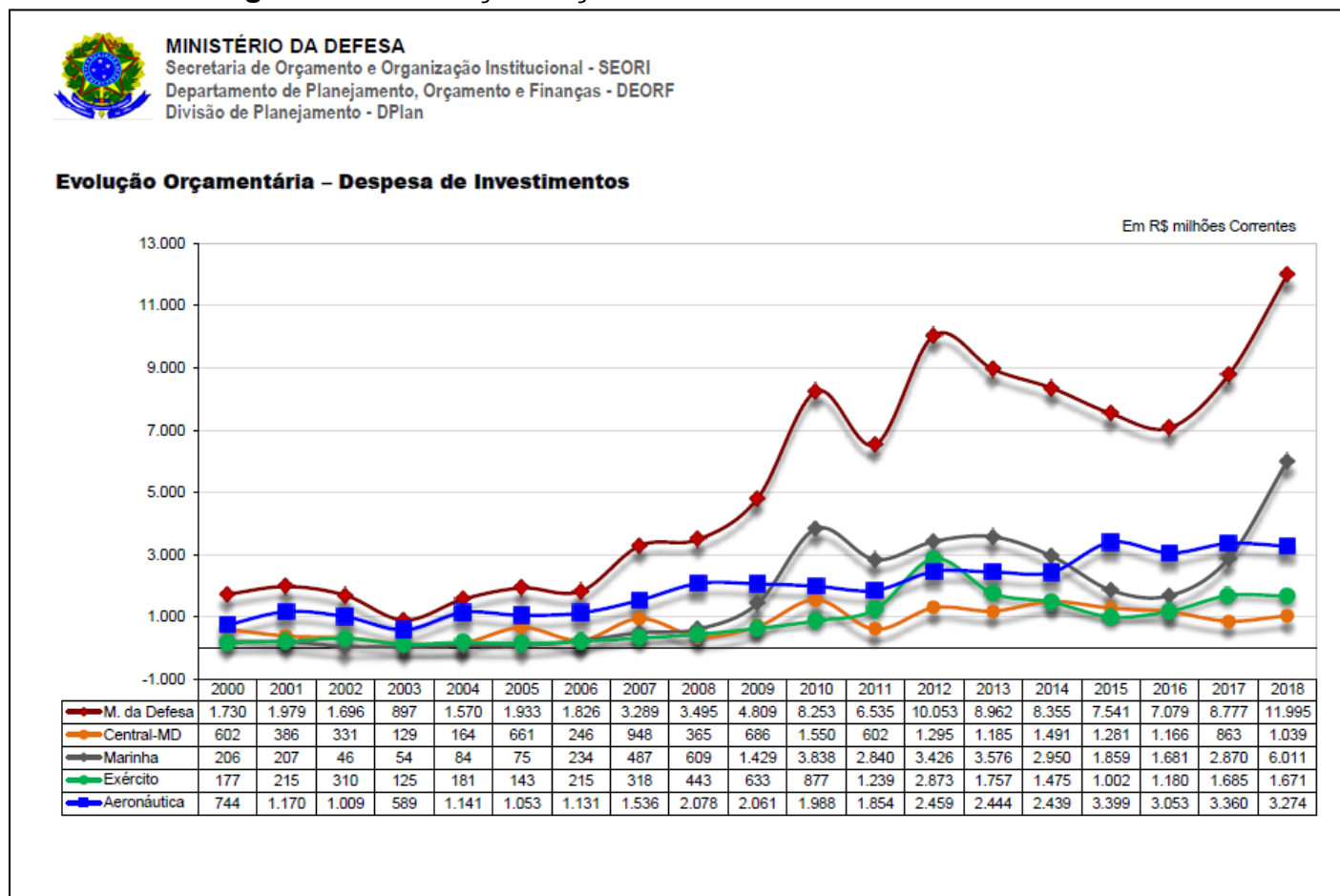
O estabelecimento de indicadores requereria uma prévia revisão da estrutura programática, adequando-a à semântica da gestão por resultados. Estes indicadores, certamente, implicariam um processo de ampla discussão, envolvendo todos os integrantes do Sistema Plano Diretor. Esta discussão deve mesclar racionalidade e negociação,[...]. Cumpre lembrar que a idéia de se criar indicadores para os projetos componentes do Plano Diretor não é nova [...].

⁵ Contra-almirante de Intendência Marcos Inoi Oliveira – Integrante da área orçamentária da Marinha.

Compatibilizar o Plano Diretor ao que a Teoria Orçamentária denomina orçamento por resultados implica, também, a elaboração de um plano de desempenho [...]. Este plano, baseado na Política Básica da Marinha e no Plano Diretor, principalmente no módulo de avaliação, seria um excelente instrumento de accountability⁶, fortalecendo a posição da Marinha por ocasião da negociação da proposta orçamentária. (OLIVEIRA, 2000, p.216).

Nessa nova era, a Marinha, o EB e a Aeronáutica, coordenadas pelo MD, adentram no conceito dos Programas/Projetos Estratégicos. Vale ressaltar que, nesse período, também foram implementados a PND, a END e o LBDN. Todos esses institutos colaboraram para o aperfeiçoamento da implementação dos recursos de investimentos como demonstram os dados dos relatórios do Ministério da Defesa, consolidados no documento Execução Orçamentária – Séries Estatísticas 2000 a 2018 (Figura 01).

Figura 01 – Execução Orçamentária de 2000 a 2018 - Investimentos



Fonte: BRASIL, 2019a, p.32.

Os dados acima apresentados expressam a nova realidade orçamentária das

⁶ Mecanismos de responsabilização (OLIVEIRA,2000)

Forças Armadas. Os Valores dos investimentos, também conhecidos como Grupos de Natureza de Despesa 4 (GND 4), foram impactados pela nova gestão pública por resultados e poderiam se mostrar ainda maiores se não fossem as crises políticas e econômicas que o Brasil vivenciou a partir de 2016, e pela Emenda Constitucional número 95 - EC/95 (BRASIL, 2016b).

Da observação dos dados da Figura 1, é possível depreender diferenças dos orçamentos entre as Forças Armadas. Considerando as possíveis influências das decisões políticas e estratégicas dos governos, é importante salientar que essas distinções também podem ser resultados de variáveis associadas à cultura de gestão de cada Força Armada, de suas possibilidades e limitações para a execução do orçamento disponibilizado em conformidade com a legislação nacional.

Particularmente, verifica-se uma adaptabilidade dos processos de gestão pública das Forças Armadas, visando atender seus planejamentos diante dos possíveis contingenciamentos⁷ ou cortes⁸ orçamentários. Nesse cenário de riscos imponderáveis da economia, torna-se primordial a redução de deficiências operacionais e o incentivo para a criatividade e busca de modelagens comerciais e financeiras das aquisições e contratações dos Programas/Projetos Estratégicos.

4.2 AS PRINCIPAIS DIFICULDADES NAS CONTRATAÇÕES DOS PGV

Nos últimos dezoito anos de orçamento de investimento, conforme a figura 1, as Forças Armadas enfrentaram muitos desafios na busca da eficiência da execução orçamentária. Nessa senda, é importante destacar os horizontes de longo prazo para os PGV, associados aos imponderáveis da economia e a dificuldade de se reter recursos humanos, capacitados para lidar com a gestão da despesa, negociações e com os processos complexos, os quais exigem controles eficazes para mitigar ou eliminar riscos de danos ao erário.

No que tange as dificuldades apresentadas para a elaboração de novos

⁷ Art. 9º - Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000).

⁸ O contingenciamento, em geral, retarda a execução até que a situação financeira esperada se confirme. Mas, se isso não acontecer, a retenção transforma-se em verdadeiros —cortesl na programação aprovada em lei (BRASIL 2001a, pag.4).

contratos e para o cumprimento dos contratos já estabelecidos, no contexto dos longos prazos de PGV, como no caso do SISFRON, PROSUB e KC-390, é imprescindível garantias do Estado no cumprimento das etapas estabelecidas em seus cronogramas. Portanto, o orçamento da Defesa deve obedecer os seguintes princípios consoante o LBDN:

[...] setor de Defesa deve idealmente observar os três princípios descritos a seguir:

- **estabilidade:** os recursos alocados para a Defesa não devem, em princípio, sofrer oscilações bruscas. Tal prática contribui para que os projetos da Defesa sejam mantidos ao longo do tempo, evitando-se atrasos ou possíveis perdas dos recursos humanos, que são capacitados, muitas vezes, ao longo do próprio desenvolvimento dos projetos;
- **regularidade:** o desembolso dos recursos deve ocorrer de forma sistemática, possibilitando que os cronogramas sejam cumpridos da forma como foram planejados; e
- **previsibilidade:** esse princípio confere segurança ao planejamento de longo prazo para grandes projetos, garantindo que, no futuro, os recursos sejam desembolsados de maneira estável e regular. (BRASIL, 2012g, p. 221, grifo nosso).

Verifica-se que a estabilidade, a regularidade e a previsibilidade são fundamentais para a efetividade da execução dos PGV. Ciclos orçamentários interrompidos ou deficientes são prejudiciais e trazem graves dificuldades, como assinala o IPEA/ABDI, citado por Silva:

Se considerarmos que os gastos militares do Brasil como proporção do PIB não variaram muito, então concluímos que os programas de compras são pró-cíclicos e estiveram sujeitas a contingências orçamentárias, o que dificulta sobremaneira o planejamento da BID brasileira. Esta é uma hipótese plausível e coloca o problema das compras das Forças Armadas Brasileiras em outros termos: o desafio não está exatamente no volume das compras, mas na sua volatilidade e falta de previsibilidade (IPEA/ABDI, 2010, apud SILVA, 2012b, p. 25).

Além dos supracitados desafios para as contratações, deve ser dado destaque para as inovações advindas com a publicação da Lei 12.598, de 22 de março de 2012. Esse dispositivo alterou o processo de aquisição dos Produtos de Defesa – PRODE, diferenciando-o dos processos comuns. As inovações valorizaram a gestão das formas complexas de aquisição. Sobre isso, informa Costa:

Em síntese, a empresa produtiva, para se manter competitiva, se submete às transformações constantes do ambiente, das inovações tecnológicas e gerenciais, das finalidades, do domínio de conhecimentos e das expectativas dos intervenientes. (COSTA, 2011, p. 46).

Conforme se vê a seguir, seguem-se alguns desses pontos inovadores promovidos pela Lei 12.598:

Art. 1º Esta Lei estabelece **normas especiais para as compras**, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa.

Parágrafo único. Subordinam-se ao **regime especial de compras**, de contratações de produtos, de sistemas de defesa, e de desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e privadas, as sociedades de economia mista, os órgãos e as entidades públicas fabricantes de produtos de defesa e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, são considerados:

[...]

II - Produto Estratégico de Defesa - PED - todo Prode [sic passim] que, pelo conteúdo tecnológico, pela dificuldade de obtenção ou pela imprescindibilidade, seja de interesse estratégico para a defesa nacional [...]

IV - Empresa Estratégica de Defesa - EED - toda pessoa jurídica credenciada pelo Ministério da Defesa mediante o atendimento cumulativo das seguintes condições:[...]

VIII - **Acordo de Compensação** - instrumento legal que formaliza o compromisso e as obrigações do fornecedor para compensar as compras ou contratações realizadas;

IX - **Plano de Compensação** - documento que regula a especificidade de cada compromisso e permite controlar o andamento de sua execução;

[...]

§ 1º O poder público **poderá realizar procedimento licitatório**:

I - destinado exclusivamente à participação de EED quando envolver fornecimento ou desenvolvimento de PED;

II - destinado exclusivamente à compra ou à contratação de PRODE ou SD produzido ou desenvolvido no País ou que utilize insumos nacionais ou com inovação desenvolvida no País, e, caso o SD envolva PED, aplica-se o disposto no inciso I deste parágrafo; e

III - que assegure à empresa nacional produtora de Prode ou à ICT, no percentual e nos termos fixados no edital e no contrato, a transferência do conhecimento tecnológico empregado ou a participação na cadeia produtiva.

§ 2º Os editais e contratos referentes a PED ou a SD conterão cláusulas relativas:

I - **à continuidade produtiva**;

II - **à transferência de direitos de propriedade intelectual ou industrial**; e

III - aos poderes reservados à administração pública federal para dispor sobre:

a) a criação ou alteração de PED que envolva ou não o País; e

b) a capacitação de terceiros em tecnologia para PED.

§ 3º **Os critérios de seleção das propostas poderão abranger a avaliação das condições de financiamento oferecidas pelos licitantes.**

§ 4º **Poderá ser admitida a participação de empresas em consórcio, inclusive sob a forma de sociedade de propósito específico**, desde que formalizada a sua constituição antes da celebração do contrato, observadas as seguintes normas:

[...]

II - **se a participação do consórcio se der sob a forma de sociedade de propósito específico, a formalização de constituição deverá ocorrer antes da celebração do contrato**, e seus acionistas serão as empresas consorciadas com participação idêntica à que detiverem no consórcio.

[...]

§ 6º O edital e o contrato poderão determinar percentual mínimo de agregação de conteúdo nacional.

Art. 4º **Os editais e contratos que envolvam importação de Prode ou SD disporão de regras definidas pelo Ministério da Defesa quanto a acordos de compensação tecnológica, industrial e comercial.**

[...]

§ 3º Na hipótese do § 2º, o Ministério da Defesa poderá exigir que a importação de PED seja feita com envolvimento de EED capacitada a realizar ou conduzir, em território nacional, no mínimo, uma das atividades previstas na alínea a do inciso IV do caput do art. 2º.

Art. 5º As contratações de Prode ou SD, e do seu desenvolvimento, poderão ser realizadas sob a forma de **concessão administrativa a que se refere a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**⁹, observado, quando couber, o regime jurídico aplicável aos casos que possam comprometer a segurança nacional.

[...]

Art. 7º **Fica instituído o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa - RETID**, nos termos e condições estabelecidos neste Capítulo.

[...]

Art. 12. **As operações de exportação** de Prode realizadas pelas EED poderão receber a cobertura de garantia do Seguro de Crédito à Exportação, por intermédio do Fundo de Garantia à Exportação - FGE, a que se refere a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, compreendidas as garantias prestadas pela União em operações de seguro de crédito interno para a produção de PED.

[...]

Art. 15. **A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, será aplicada de forma subsidiária aos procedimentos licitatórios e aos contratos regidos por esta Lei.** (BRASIL, 2012a, p. 1-7, grifo nosso).

A Lei 12.598 e seu decreto (BRASIL, 2013a) proporcionaram melhores condições para as negociações de PRODE por permitir para a administração pública melhor flexibilidade. É bom frisar que os ditames rígidos da Lei 8.666 – Lei de Licitações e Contratos continuam a reger outras contratações de PRODE. Assim, se as alterações da nova Lei exigem a compreensão e preparo dos gestores públicos responsáveis pelas aquisições, por outro lado a rigidez da Lei antiga retarda os processos pelas exigências burocráticas.

Com processos tão complexos para as contratações dos Programas/Projetos Estratégicos, o tempo e a garantia de financiamento passam a ser variáveis capitais para garantia da efetividade na gestão dos PGV. Em consequência, as soluções para se mitigar as causas dos atrasos na consecução dos cronogramas passam a focar novos caminhos, os quais ganham relevância por não serem ortodoxos, exigindo melhor controle e gestão de riscos.

4.3 A GESTÃO DE RISCOS

O aumento dos recursos de investimentos no orçamento de Defesa e a exigência da efetividade na gestão dos Programas/Projetos Estratégicos demandam

⁹ Lei das PPP

ferramentas e métodos adequados, que permitem a melhor gestão de riscos. Nesse escopo, ensina o Guia de orientação para o Gerenciamento de Riscos do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

Organizações existem para atingir propósitos que resultam em entregas de serviços ou produtos. Qualquer que seja este propósito, esta entrega de serviços e o atingimento dos seus objetivos estão cercados por incertezas que podem gerar ameaças ao sucesso ou oportunidade de melhoria, e devem ser gerenciadas de forma estruturada.

Riscos, quando não gerenciados adequadamente, ameaçam o atingimento dos objetivos, o cumprimento dos prazos, o controle dos custos e da qualidade de um programa, projeto ou entrega de serviços aos cidadãos.

Assim sendo, o gerenciamento de riscos é fundamental para o sucesso no cumprimento da missão da organização pública em entregar serviços de qualidade para o cidadão (BRASIL, 2013b, pag.9).

Portanto, é primordial avaliar situações que possam interferir negativamente ou positivamente nos Programas/Projetos Estratégicos das Forças Armadas, tratando os riscos e seus possíveis impactos. Ainda sobre esse conceito de gestão, também orienta o TCU:

O conceito fundamental subjacente à política de governança e à gestão de riscos na administração pública é o de valor público: produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (Decreto 9.203/2017, Art. 2º, II).

Como as atividades de qualquer organização envolvem riscos que, se não gerenciados adequadamente, poderão se materializar e comprometer sua capacidade de gerar, preservar ou entregar valor, o Decreto 9.203/2017, no Art. 17, atribui à alta administração das organizações públicas federais o dever de estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional (BRASIL, 2018d, pag.5).

Quando se trata de gerenciamento de riscos de Projetos/Programas Estratégicos, particularmente da execução orçamentária, é importante destacar a necessidade da pontualidade e agilidade dos processos de despesa como fatores críticos de sucesso para se atender os anseios da sociedade. Além disso, em conformidade com os cronogramas de entregas dos PRODE, as etapas da despesa, corretamente executadas, permitem maior segurança e melhores oportunidades para negociar e requisitar mais recursos. Nesse escopo, indica o Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos Versão 1.0 final:

O gerenciamento de riscos pode ajudar as organizações a melhorar a eficiência, eficácia e efetividade de diversas formas, como por exemplo:

- melhoria na entrega de serviços ao cidadão;
- melhor utilização de recursos;
- melhor planejamento e melhor gerenciamento de programas e projetos.

Tanto cidadãos quanto a sociedade perdem tempo e dinheiro, se programas de governo e serviços públicos associados não são entregues de forma adequada e em tempo hábil.

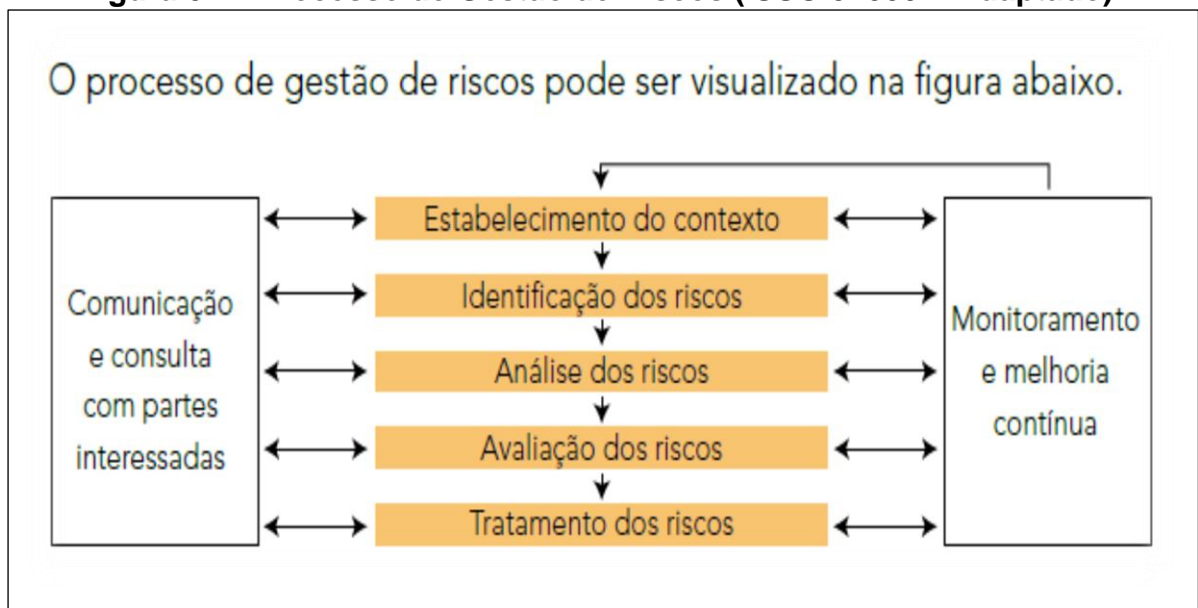
O bom gerenciamento de riscos contribui também para aumentar a confiança do cidadão:

- (a) na capacidade do Governo de entregar os serviços prometidos;
- (b) no sistema de governança; e
- (c) na utilização adequada dos recursos públicos.

A reputação das organizações governamentais nas diversas esferas sofre quando seus programas, projetos e serviços não atendem às expectativas de seus públicos alvos (BRASIL, 2013b, pag.9).

Portanto, a gestão de risco realizará medidas de controle e monitoramento dos processos de execução orçamentária. Isso permitirá a indicação de tratamentos para os riscos levantados conforme demonstra o diagrama da figura 02.

Figura 02 – Processo de Gestão de Riscos (ISSO 31000 – Adaptado)



Fonte: BRASIL, 2018c, p.19

O tratamento para eliminar, mitigar, compartilhar ou mesmo aceitar os riscos envia novas propostas processuais e correções de rumo constantes. Nesse diapasão, o Manual de Gestão de Riscos do TCU assim estabelece:

As medidas mitigadoras podem envolver, por exemplo, a adoção de controles, **o redesenho de processos**, a realocação de pessoas, a realização de ações de capacitação, o desenvolvimento ou aperfeiçoamento de soluções de TI, **a adequação da estrutura organizacional**, entre outros. (BRASIL, 2018d, pag.27. Grifo nosso).

Contudo, redesenhar processos exige estudo e verificação das consequências.

Em suma, determina análise detalhada, a qual não se pode furtar do benchmarking¹⁰ e da observação das boas práticas de gestão. Nesse contexto de inovações para melhor gestão pública, tem se observado a busca pelo emprego de Empresas Estatais de Defesa para a se otimizar o redesenho de processos e a adequação da estrutura organizacional. Sobre esse aspecto, relata Fenton e Pettigrew, citado por Costa:

Novas formas de organização podem significar experiências já realizadas em outras empresas, mas nunca vivenciadas pela própria empresa, ou podem significar reais inovações na forma de organizar a produção. (FENTON; PETTIGREW, 2000, apud COSTA, 2011, p. 5).

¹⁰ Segundo afirmam Colauto, Beuren e Sant'ana (2004), citados por Silva e Fonseca (2009), o *benchmarking* pode ser visto como um instrumento gerencial para comparar vários aspectos dos produtos, processos empresariais e fatores de sucesso de organizações do mesmo segmento (COLOAUTO e col., 2004, apud SILVA, FONSECA, 2009, p. 75)

5. O EMPREGO DAS EMPRESAS PÚBLICAS DE DEFESA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS/PROJETOS ESTRATÉGICOS DAS FORÇAS ARMADAS

Inicialmente, para o presente estudo, é importante ratificar o *Lato Sensu*¹¹ de Empresa Pública de Defesa, o qual inclui também todas aquelas sob o controle acionário do Estado. Esse entendimento permite melhor compreensão dos objetivos deste trabalho.

Além disso, outro conceito importante é o de Empresas Individuais Dependentes do Tesouro, que a LRF esclarece:

(...) empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. (BRASIL, 2000).

Do exposto, depreende-se que as não dependentes não utilizam recursos financeiros da União para pagamentos das despesas supracitadas. Situação similar a de não dependente, ocorrerá com as Empresas Controladas, sociedades cuja maioria do capital social, com direito a voto, pertençam, direta ou indiretamente, a ente da Federação.

Cabe destacar, no conjunto de conceitos sobre a Empresa Estatal, o porquê da criação desse instituto como instrumento de gestão do Estado. Nesse escopo, a Lei das Estatais assim instrui:

CAPÍTULO III

DA FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA PÚBLICA E DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão **a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional** expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

§ 1o A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a **alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública** e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte:

I – **ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços** da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

II – **desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços** da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada.

¹¹ Sentido amplo

§ 2o A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão, nos termos da lei, adotar práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa compatíveis com o mercado em que atuam. (BRASIL, 2016c, grifo nosso).

Historicamente, é possível verificar que a ideia do emprego de Empresas Públicas de Defesa remonta ao período Imperial do Brasil. Esse emprego se deu com a Fábrica de Pólvora de D. João VI, criada com o Alvará de 01 de abril de 1808, para a produção de materiais de defesa nas terras brasileiras. Contudo, embora o Brasil tenha participado da Guerra da Tríplice Aliança, da 1ª e da 2ª Guerra Mundial, eventos incentivadores da indústria bélica, somente nos idos de 1960, com a modernização da gestão pública, sistematizou-se o conceito das Empresas Estatais de Defesa. Esse novo marco se instituiu, inicialmente, com a criação da EMBRAER, em 1969, instituição vinculada à Força Aérea Brasileira em sua origem.

Desde então, outras empresas e institutos foram sendo criados a partir de 1970, tidos como objetos de um plano de desenvolvimento da Indústria de Defesa. Assim, foram criadas a Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL) em 1975, a Empresa de Gerenciamento de Projetos Navais (EMGEPRON) em 1982 e a Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. (AMAZUL) em 2013, empresas com finalidades específicas da gestão de produtos de Defesa.

A participação das Empresas Estatais de Defesa na execução orçamentária das Forças Armadas foi se ajustando conforme a evolução do ordenamento jurídico da administração pública e o aperfeiçoamento das exigências tecnológicas dos Programas/Projetos Estratégicos de cada Força Armada. Particularmente, deve ser destacado que os processos de aquisição na gestão pública tornaram-se mais controlados e complexos, conforme informa Marques¹² (2010) sobre o financiamento:

A estruturação de financiamentos certamente não é a mais simples das atividades. Para entender a complexidade envolvida é necessário, antes de qualquer coisa, conhecer todos os jogadores envolvidos. Nesse contexto, a participação de instituições financeiras privadas, órgãos de Governos estrangeiros e diversos órgãos do Governo brasileiro fazem da estruturação de uma operação de crédito para custeio de um projeto militar uma atividade intensa em negociação, bem como extensa em relação ao tempo necessário para obtenção de sucesso. (MARQUES, 2010, p.51).

¹²Tenente-Coronel de Intendência Carlos da FAB - Integrou a Subsecretaria de Contratos e Convênios (SUCONV) da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA). Integrou a equipe de negociação do PROSUB em apoio a Marinha. Participou de diversos processos de contratação de projetos vinculados ao Programa FX da FAB.

Tal complexidade também é aumentada se considerados outros aspectos como regimentos e tratados internacionais regentes dos processos de compra e venda. Além disso, há que se considerar o valor tecnológico dos produtos e serviços, bem como o caráter político e social dos projetos. Nesse contexto, é grande a importância da negociação conforme nos ensina Lewis (1996) apud Lopes-Stoeckicht (2009):

É necessário atentarmos ao fato de que à mesa de uma negociação há várias estruturas mentais trabalhando de diferentes formas, em diversas línguas que são reguladas por várias normas e, certamente, buscam metas diferentes, inspiradas por valores divergentes. O negociador também se encontra inserido e interagindo com uma série de sistemas: social, o político, o legal, o econômico, entre outros, que irão influenciar seu comportamento e processo decisório à mesa de negociação (LEWIS apud LOPES; STOECKICHT, 2009, p. 23).

Os Programas/Projetos Estratégicos de Defesa exigem negociações complexas e, por conseguinte, capacitação de recursos humanos em campos multidisciplinares, visando a integração de conhecimentos em contratações nacionais e internacionais. Daí, a relevância da participação das Empresas Públicas de Defesa com suas expertises para o desenvolvimento de modelos comerciais e de financiamento, os quais serão apresentados nos títulos a seguir.

5.1 A SITUAÇÃO DA MARINHA DO BRASIL

A Marinha do Brasil possui qualificada expertise no emprego de Empresa Estatal de Defesa para a execução orçamentária dos seus Programas/Projetos Estratégicos. Nesse contexto, ressalta-se a utilização da EMGEPRON, uma empresa não dependente do Tesouro, vinculada à MB, que participa integralmente das modelagens de contratação de produtos de defesa navais.

Sobre a EMGEPRON e sua criação, informa Ribeiro:

A EMGEPRON foi instituída, de acordo com o Contra-Almirante (CA) Walter Lucas da Silva¹³, pelo impedimento do antigo Ministério da Marinha de tomar financiamento para a execução da construção das Corvetas classe “Inhaúma” e por sua inadequação em negociar diretamente com a Armada do Paraguai a construção e exportação do Navio Patrulha Fluvial “Itaipu”. [...] Segundo o CA Walter Lucas da Silva a EMGEPRON é o braço comercial da Marinha, prestando uma série de serviços como cursos em simuladores, editais para concursos públicos, venda de sucata, venda de cartas náuticas, fabricação e venda de munição, consultoria jurídica, fornecimento de material classe I e II (fornece, por exemplo, todos os equipamentos dos fuzileiros da Namíbia), venda e fabricação de medicamentos e ração operacional. Além

¹³ Diretor Administrativo-Financeiro da EMGEPRON. Informação divulgada em palestra proferida em 26 de outubro de 2012 na sede da empresa (Não publicado).

disso, é uma empresa leve, pois possui somente um ativo, a sua sede na Ilha das Cobras. (RIBEIRO, 2014, p. 53-54).

Após as experiências supracitadas, deve ser evidenciada a participação da EMGEPRON no PROSUB, o principal Programa/Projeto Estratégico da MB. De acordo com o PROSUB (BRASIL, 2011c), por intermédio da EMGEPRON, a Marinha do Brasil contratou a empresa francesa DCNS - *Direction des Constructions Navales et Services*, a qual associou-se à Odebrecht Defesa e Tecnologia para formar uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), denominada Itaguaí Construções Navais - ICN, responsável pela construção dos submarinos.

Durante dois anos de intensos trabalhos, com o suporte da EMGEPRON (contratada principal ¹⁴), a Marinha do Brasil adquiriu o PROSUB por intermédio de sete contratos comerciais, como relatou o Vice-Almirante (IM) Anatalicio Risdén Junior, quando era o Coordenador de Orçamento da MB em 2011, em aula inaugural do Curso de Contratos Internacionais, Negociação e Acordos de Compensação - CNEG no Centro de Adestramento Almirante Newton Braga – CAANB - em 2011. (figura 3 e figura 4).

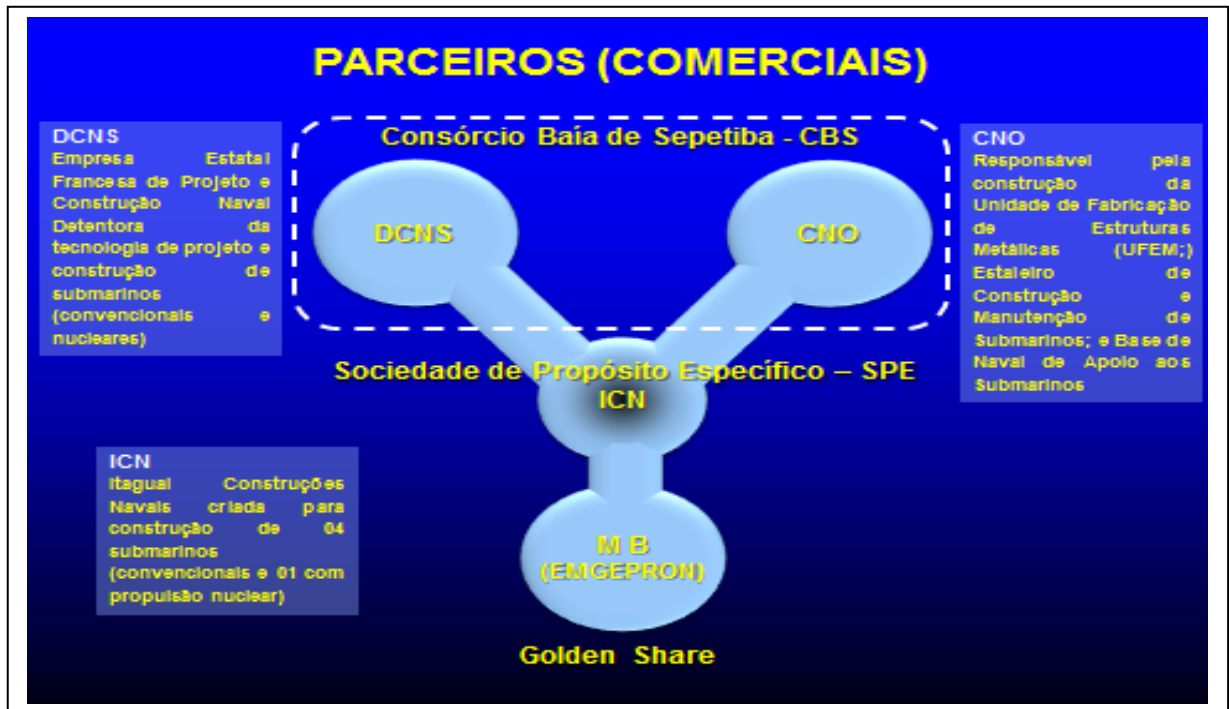
As figuras 3 e 4 demonstram complexidades processuais da aquisição no PROSUB com as inovações promovidas pelo emprego da EMGEPRON, destacando a Sociedade de Propósito Específico¹⁵ e a relação matricial da COGESN na estrutura da MB. Costa assim caracteriza a relação matricial:

As decisões passaram a ser tomadas em equipes, em grupos de trabalho, fóruns, comitês e conselhos e em processos de validação das propostas de mudança. A forma de estrutura matricial efetivou a comunicação vertical e horizontal e consolidou a corporação como instância decisória. (COSTA, 2011, p. 160).

¹⁴ Assume total responsabilidade sobre o desenvolvimento e integração dos sistemas, procura e seleção de fornecedores, e assim de seus resultados decorrentes, tendo ainda o encargo de acompanhar, receber, como representante da Marinha, os fornecimentos, bem como pelo gerenciamento, transporte e administração dos equipamentos FTG (“Furnishment Through Government”) até suas entregas por ocasião das transferências dos itens contratados para responsabilidade do Comando (Recebimento Definitivo das Etapas).

¹⁵ Sociedade de Propósito Específico (SPE) é um modelo de organização empresarial pelo qual se constitui uma nova empresa, limitada ou sociedade anônima, com um objetivo específico, ou seja, cuja atividade é bastante restrita, podendo em alguns casos ter prazo de existência determinado. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/artigosCoperacao/o-que-sao-sociedades-de-proposito-especifico,79af438af1c92410VgnVCM100000b272010aRCRD>> . Acesso em: 19 ago. 2019.

Figura 3 – Modelagem de contratação comercial do PROSUB



Fonte: Apresentação da COGESN¹⁶ para a CCEM 1º ano em 2013 na ECEME. (Não publicado)

Figura 4 – Contratos comerciais do PROSUB



Fonte: Apresentação da COGESN para a CCEM 1º ano em 2013 na ECEME. (Não publicado)

Sobre outras inovações, evidencia-se a criação da AMAZUL, uma nova Empresa

¹⁶ Coordenação-Geral Do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN)

Pública de Defesa, criada por intermédio da Lei nº 12.706 de 08 de agosto de 2012. Assim, segundo o Art. 5º da referida Lei de criação, a nova empresa tem os seguintes objetivos:

- I - promover, desenvolver, absorver, transferir e manter tecnologias necessárias às atividades nucleares da Marinha do Brasil e do Programa Nuclear Brasileiro (PNB);
- II - promover, desenvolver, absorver, transferir e manter as tecnologias necessárias à elaboração de projetos, acompanhamento e fiscalização da construção de submarinos para a Marinha do Brasil;
- III - gerenciar ou cooperar para o desenvolvimento de projetos integrantes de programas aprovados pelo Comandante da Marinha, especialmente os que se refiram à construção e manutenção de submarinos, promovendo o desenvolvimento da indústria militar naval brasileira e atividades correlatas. (BRASIL, 2012d).

A criação da nova Empresa Estatal de Defesa, portanto, ratificou o quão complexo e minucioso é a gestão das aquisições dos produtos de defesa. Nessa esteira, é correto afirmar que a Marinha do Brasil buscou gerenciar o risco da possível descontinuidade do PROSUB, em face da movimentação de seus recursos humanos, entre outros óbices, conforme instrui Fonseca Jr:

A AMAZUL, como uma empresa estatal, tem caráter permanente, o que, a princípio, dará sustentabilidade à construção e manutenção de uma força de submarinos de envergadura compatível com as riquezas brasileiras no mar. (FONSECA JÚNIOR, 2015, p. 115).

Depreende-se que a AMAZUL tem possibilitado total atenção não apenas ao PGV dos submarinos, mas para tudo o que advir do PROSUB. Por estar voltada exclusivamente para o empreendimento, a nova empresa tem preservado recursos humanos e conhecimentos relevantes com maior segurança.

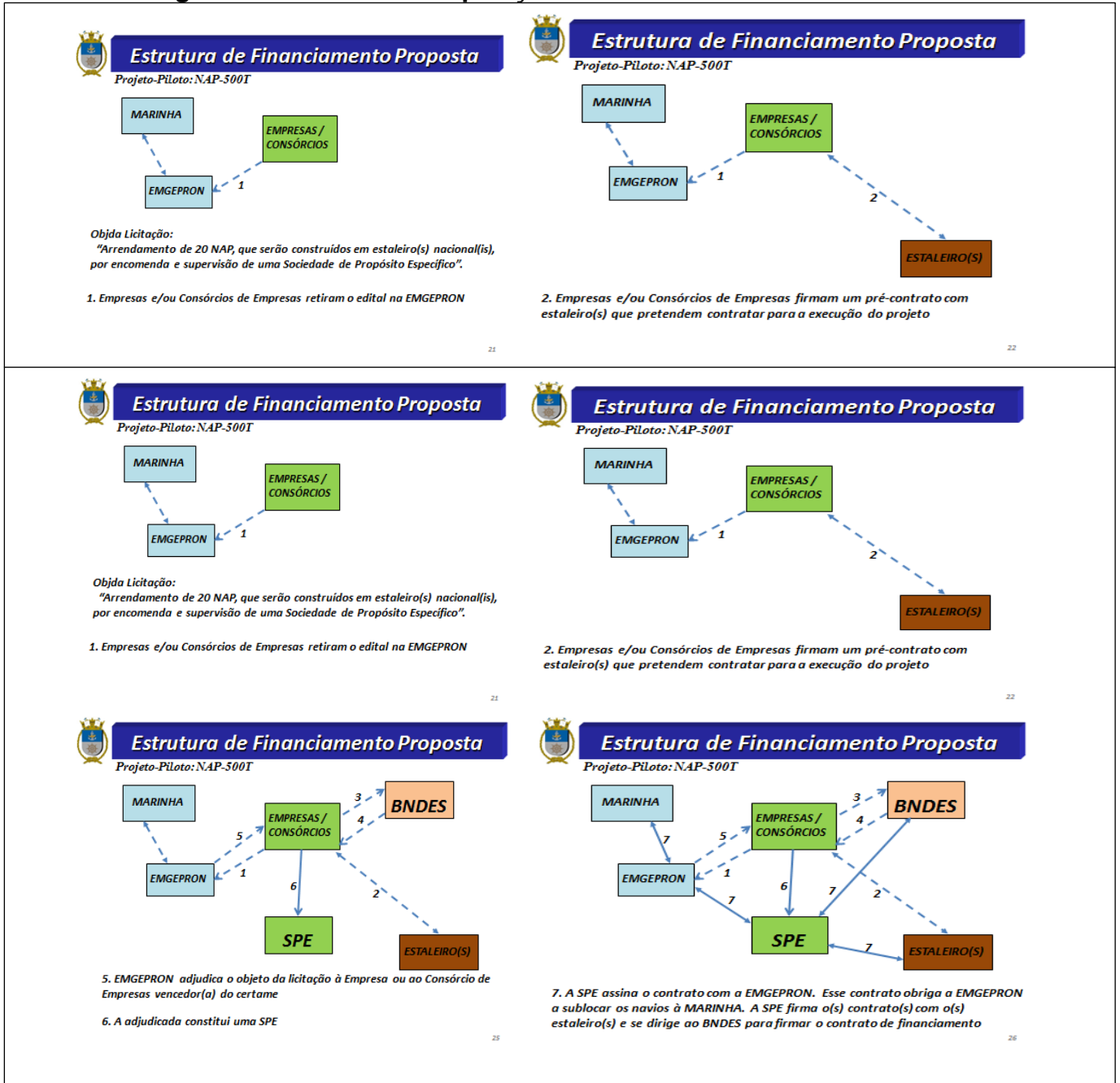
Um outro exemplo da atuação da EMGEPRON que permitiu inovações nas modelagens contratuais foi o planejamento da contratação da construção dos Navios-Patrolha 500 ton. Sobre o tema, explica RIBEIRO:

Cabe ressaltar que o estudo realizado pela Marinha pode reabrir **um acesso de investimentos do BNDES**, o que há muito tempo não ocorre, por se tratar de projetos da área bélica. A mudança pode ser fruto do caráter dual dos Projetos Estratégicos de defesa, **envolvendo empresas e indústrias de nacionais**, transferindo tecnologia e instituindo novas empresas como as SPE, que **gerarão empregos e oportunidades**. Alves (2013), durante a entrevista, afirmou ter recebido informações da nova modelagem de contratação estudada pela Marinha.[...] Em sua entrevista, Alves¹⁷ (2013) informou desconhecer a aplicação do processo estudado pela Marinha em alguma outra instituição federal, acreditando ser um **processo inovador**.(RIBEIRO, 2014, p.58, grifo nosso).

¹⁷ General-de-Divisão Intendente Eduardo Alves Castanheira Garrido – Antigo Chefe da Assessoria Especial de Orçamento e Finanças – Secretaria de Economia e Finanças.

Abaixo, as figuras 5 e 6 retratam de forma sumária a modelagem comercial descrita acima e que, atualmente, encontra-se em execução para a aquisição das Corvetas Classe Tamandaré, conforme relatado pelo Comandante da Marinha em palestra¹⁸ proferida em 12 de março de 2019 na Escola Superior de Guerra.

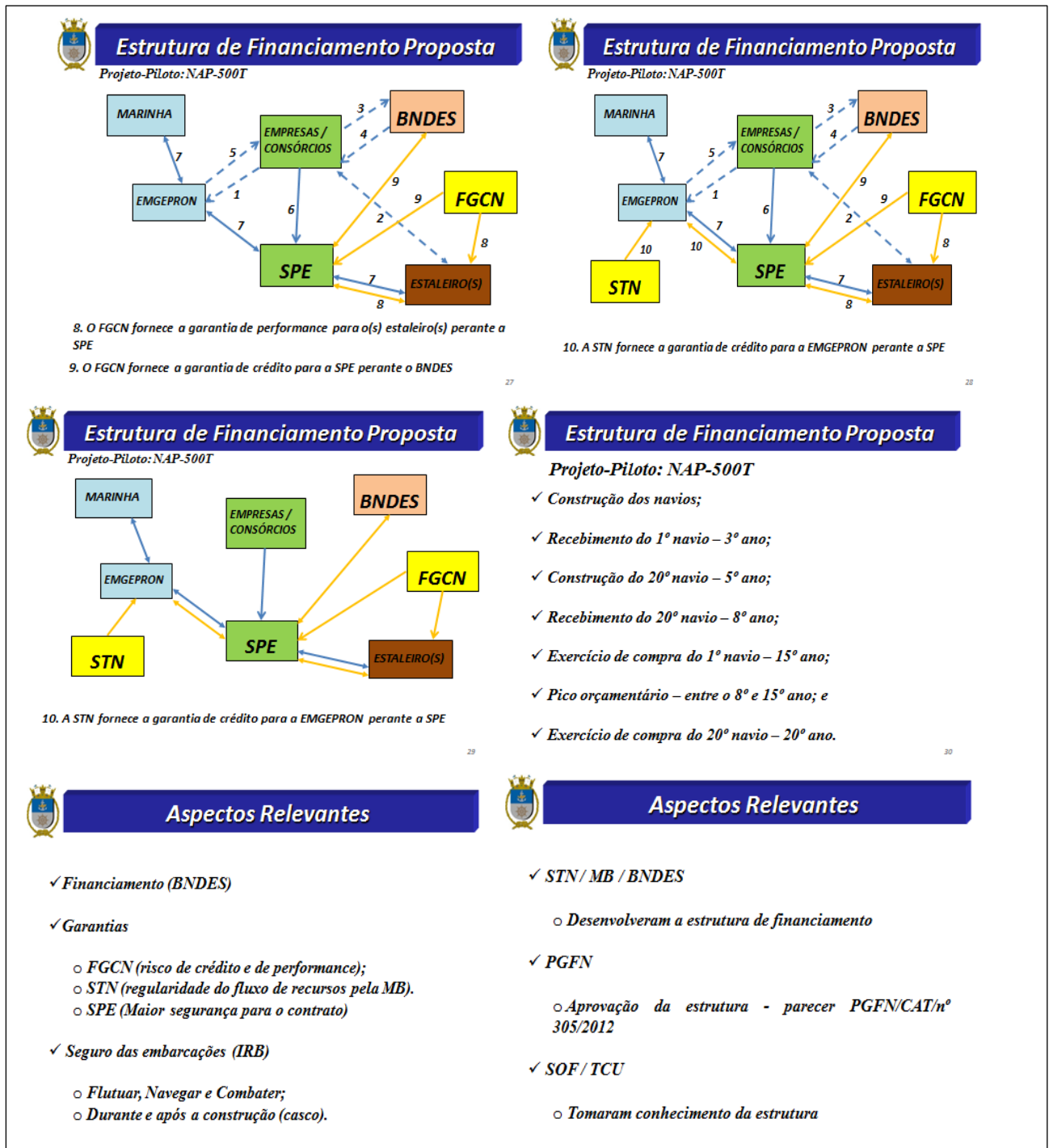
Figura 5 - Processo de aquisição dos NPa-500T



Fonte: Apresentação da CoRN para a SEF em 2012 na CoRM. (Não publicado)

¹⁸ Ministério da Defesa. Curso Superior De Defesa da Escola Superior De Guerra - Palestra sobre a Marinha do Brasil. Rio de Janeiro, ESG, 2019.

Figura 6 - Processo de aquisição dos NPa-500T



Fonte: Apresentação da CORN para a SEF em 2012 na CORM. (Não publicado)

Do observado da sistemática do processo de aquisição do NPa-500T, ficou visível que o emprego da EMGEPRON catalisou o processo, permitindo agilidade e segurança para o fiel cumprimento dos contratos. Nesse escopo, deve ser ressaltado que a referida sistemática buscou eliminar variáveis causadoras de gargalos processuais.

Nesse cenário, a Empresa Estatal de Defesa mitiga alguns riscos dos processos administrativos, como burocracias ou deficiências na fiscalização dos contratos, permitindo aos representantes da Instituição melhores condições para pleitear novos recursos com o Ministério da Defesa e o Ministério da Economia.

É bom frisar que embora tais inovações em modelagens comerciais e financeiras sejam úteis e eficazes, elas são observadas com atenção pelo TCU, por tratarem de processos não ortodoxos, os quais quebram paradigmas da rotina, ficando sujeitos às auditorias e/ou acompanhamentos, como foi noticiado por Soares:

Após uma batalha desenrolada por três meses, a Marinha do Brasil anunciou ontem o consórcio que fornecerá até quatro novas corvetas. Os vencedores foram os alemães da TKMS, associados às empresas Atech Negócios em Tecnologias S.A, Embraer S.A e Thyssenkrupp Marine Systems GmbH, com o consórcio Águas Azuis. A Marinha espera investir até US\$ 1,6 bilhão com o projeto da Corveta Classe Tamandaré, o equivalente a R\$ 6,4 bilhões. Para iniciar a assinatura dos contratos, a Marinha **capitalizou a Emgepron**, empresa de gerenciamento de projetos. O **contrato principal e os demais contratos coligados** (transferência de tecnologia, apoio logístico integrado e compensação), serão assinados até o fim do ano. Segundo a pasta, a aquisição dos quatro navios militares, de alta complexidade tecnológica, é de **suma importância também para outros setores da sociedade, especialmente da Base Industrial de Defesa (BID) [sic]** e da indústria de construção naval, pois modernizará a Força Naval, com relevante índice de nacionalização de componentes e equipamentos das embarcações. Na fase de seleção, os índices de conteúdo local foram de 31,6%, para o primeiro navio, e média de 41% para os demais navios da série. O processo de escolha da corveta da classe Tamandaré **foi conturbado e questionado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), após os royalties do Pré-Sal serem utilizados para a capitalização**, estourando o limite de teto de gastos do governo. Após esclarecimentos, o processo continuou. (SOARES, 2019, grifo nosso).

Diante dos fatos supracitados, a Marinha do Brasil tem buscado se antecipar aos questionamentos dos órgãos de controle, incluindo, para isso, reuniões prévias com o TCU, a fim de apresentar suas propostas com a maior transparência possível, fato esse destacado em nota de esclarecimento ao público, conforme a figura 7.

Adquirido ao longo do tempo pela EMGEPRON, todo esse empreendedorismo em gestão provocou a iniciativa das demais Forças Armadas na busca de um *benchmarking* (copiar boas práticas). Contudo, copiar boas práticas nesse caso significaria criar empresas como a EMGEPRON, o que para o MD seria propor ao governo federal novas despesas. Nesse viés, RIBEIRO (2014) informa:

Em síntese, as Forças Singulares possuem organizações muito parecidas que patrocinam e gerenciam os seus PGV. Nesse contexto, existe [sic] trocas de experiências (*benchmarking*) entre as Forças Armadas, favorecendo o processo de gestão integradora do Ministério da Defesa. (RIBEIRO, 2014, p. 102).

Figura 7 – Nota de esclarecimento da Marinha

MARINHA DO BRASIL
NOTA DE ESCLARECIMENTO
Divulgado 23 Agosto 2018

Com relação à matéria "Após adiamento de licitação, indústria faz lobby por navios", publicada no dia 23 de agosto no jornal "Folha de São Paulo", esclarecemos que:

1. Os recursos financeiros destinados ao Projeto Corveta Classe "Tamandaré" são integralmente lastreados pela Fonte de Recursos 142 - Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo ou Gás Natural — sendo considerado o Superávit Financeiro apurado em nome do Comando da Marinha, referente aos royalties do petróleo vinculados à Lei nº 9,478/1997 e suas alterações (Lei do Óleo), conforme pode ser verificado no Relatório da Execução Orçamentária do Governo Federal, de 28 de março de 2018;
2. Quanto ao aspecto orçamentário, as dotações destinadas à capitalização da Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON) foram alotadas a uma Ação Orçamentária específica, em conformidade com os preceitos legais, não sendo do conhecimento da Marinha do Brasil (MB) qualquer remanejamento de outra área, pois cabe à Administração Pública priorizar seus projetos, devidamente ratificados pelo Congresso Nacional, haja vista que todos os recursos até então alotados constam da Lei Orçamentária Anual; e
- 3 Com relação ao TCU, a MB reafirma que, desde o mês de fevereiro do corrente ano, tomou a iniciativa de procurar o Tribunal de Contas da União (TCU), com o propósito de apresentar todos os dados relativos ao Projeto, sendo já executadas três reuniões técnicas subsequentes, as quais buscam a manutenção e a preservação da segurança jurídica e gerencial necessárias a esse processo de tamanha importância estratégica para o País.

Fonte: Defesanet. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/cct/noticia/30309/CCT---Nota-de-Esclarecimento-da-Marinha-do-Brasil/>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

O sucesso e a versatilidade da EMGEPRON, desde a década de 1982, tem estimulado o EB e a FAB na busca da criação de empresas semelhantes. Contudo, a situação econômica nacional e a busca da redução da estrutura do Estado não têm favorecido essa agenda. Assim, foi encaminhado ao Ministério da Economia um estudo para mudança da razão social da EMGEPRON, com a finalidade de poder atender todo o MD, incluindo o Exército Brasileiro e a Força Aérea Brasileira. Essa informação foi divulgada em Palestra realizada pelo senhor Marcos de Oliveira Ferreira¹⁹, Coordenador-Geral de Acompanhamento dos Programas Transversais das

¹⁹ Ministério da Defesa. Curso Superior De Defesa da Escola Superior De Guerra - Palestra sobre Orçamento De Defesa. Rio de Janeiro, ESG, 2019.

Áreas Social e Especial da Secretaria de Orçamento Federal, no dia 11 de abril de 2019, na Escola Superior de Guerra.

Em síntese, a situação de emprego da EMGEPRON pela Marinha do Brasil indica um caso de sucesso, o qual pode ser ampliado para as demais Forças Armadas. Em se configurando a mudança da razão social, é possível que a execução orçamentária das Forças Armadas se aperfeiçoe em agilidade e gestão de riscos, conforme descrito no caso da Marinha.

5.2 A SITUAÇÃO DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA

Não muito distinta da Marinha do Brasil em capacidade de emprego de Empresa Estatal de Defesa na execução orçamentária de seus Programas/Projetos Estratégicos, a FAB revela-se por ser a pioneira no referido tema. Nesse contexto, ganha destaque a relação profícua com a EMBRAER desde 1969.

Não há muitas distinções nos sistemas de aquisição e execução orçamentárias das Forças Armadas. Entretanto, a FAB tem suas organizações relacionadas com a gestão de aquisições e execução orçamentária muito bem consolidadas pela experiência adquirida com negociações de alta complexidade tecnológica. Sobre a estrutura da FAB, explica Ribeiro:

A FAB processa a aquisição de seus Projetos Estratégicos utilizando-se do seu Estado Maior (EMAER), da COPAC, da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica, de outros Órgãos de Direção Setorial e de Assistência Direta e Imediata ao Comandante da Aeronáutica (ODSA) e da EMBRAER. [...]

A estruturação do processo de aquisição de PGV na Aeronáutica está fundamentada pelo Ciclo de Vida de Sistemas e Materiais da Aeronáutica (BRASIL, 2007) e pelos aspectos sobre financiamentos de projetos de defesa explicados por Marques (2010). (RIBEIRO, 2014, p. 43).

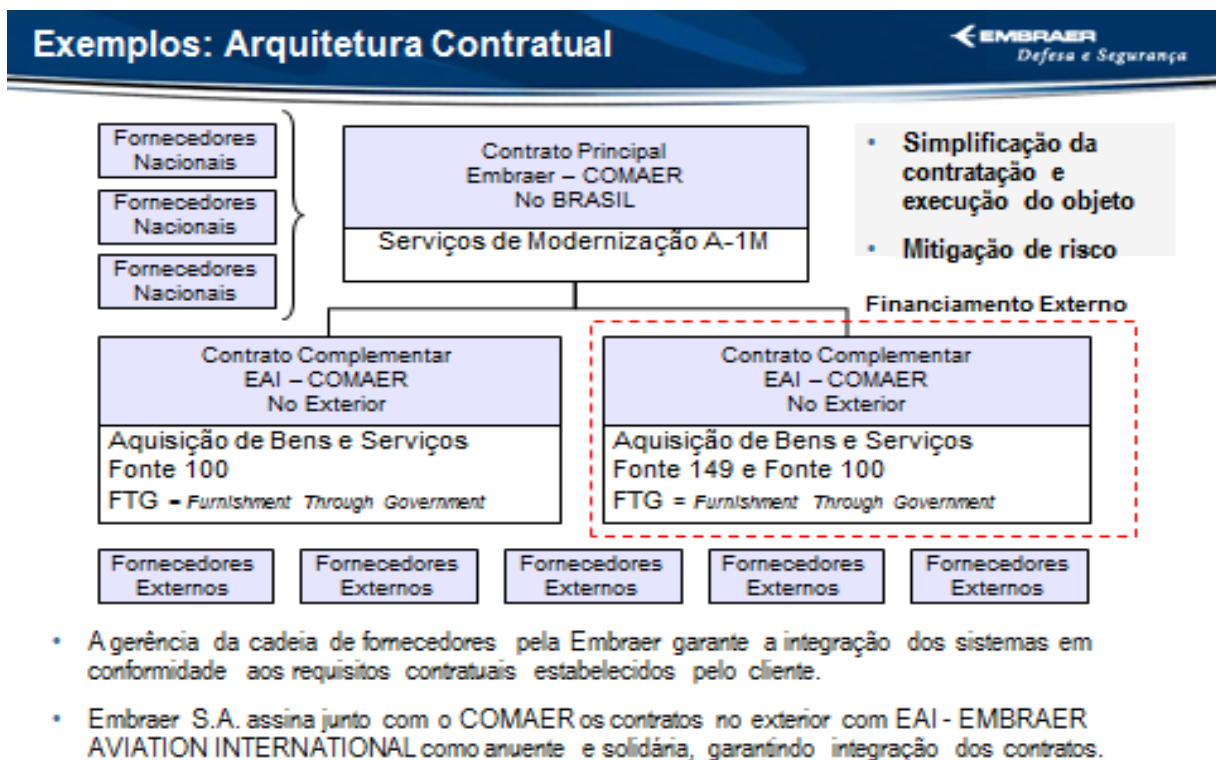
Portanto, todo o evento de aquisição da FAB cumpre as normas previstas no DCA 400-6 (BRASIL, 2007), que aborda o Ciclo de Vida de Sistemas e Materiais da Aeronáutica, definindo conceitos e responsabilidades em todo o processo, conforme figura 8 e figura 9.

Figura 8 - Organização do Ciclo de Vida de Sistemas e Materiais



Fonte: Curso de Negociação de Contratos Internacionais e Acordos de Compensação do Exército - CNEG do Exército de 2012 (Não publicado).

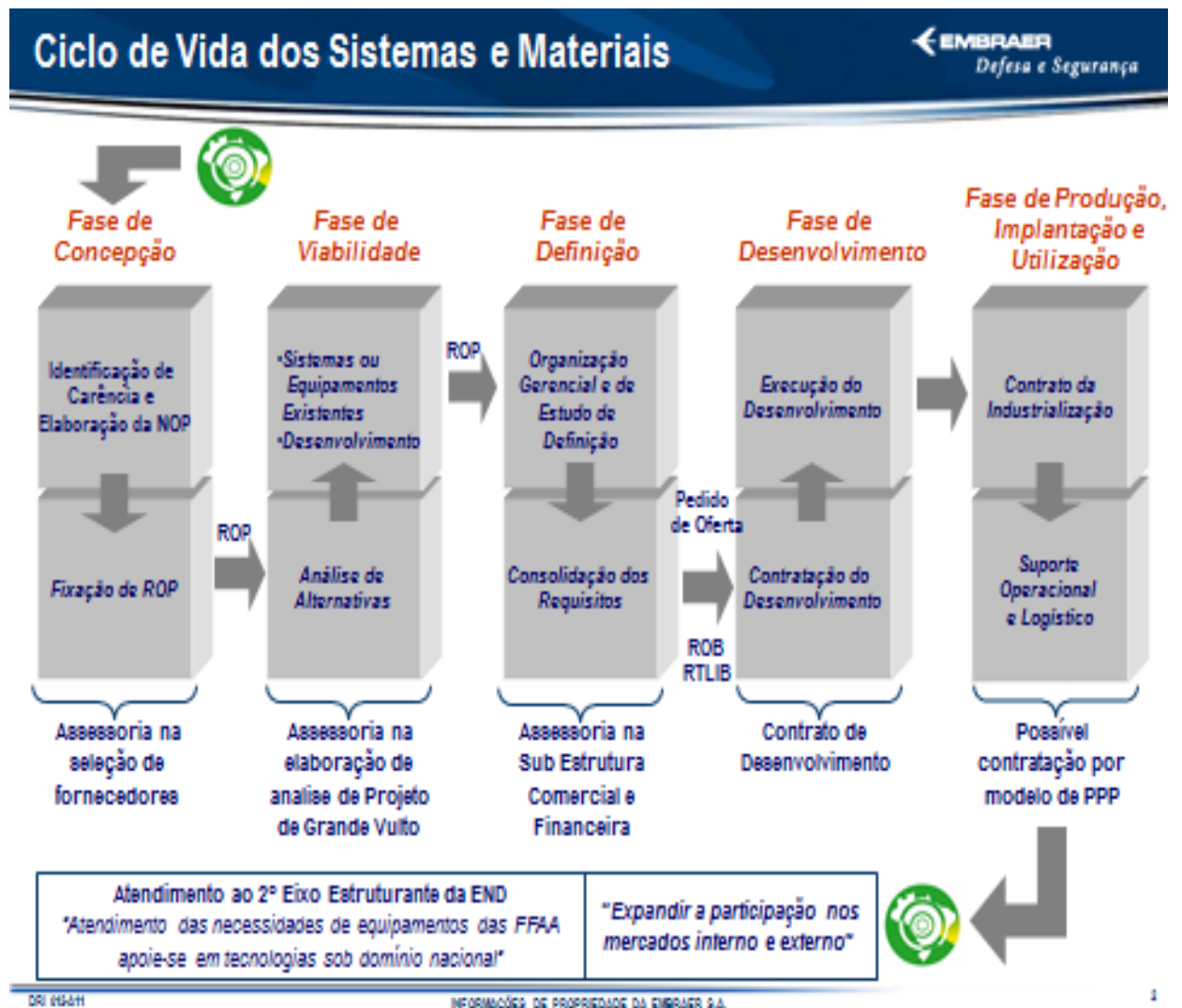
Figura 9 - Organização do Ciclo de Vida de Sistemas e Materiais



Fonte: Apresentação da EMBRAER para o Estado Maior do Exército em 2012. (Não publicado)

A FAB, portanto, executa as aquisições dos Programas/Projetos Estratégicos com o emprego da EMBRAER como contratada principal (CP), cabendo também a essa renomada empresa a integração dos produtos e serviços adquiridos. A EMBRAER participa das diversas fases do processo, seja na assessoria sobre a viabilidade, seja na estruturação comercial ou financeira da aquisição. As figuras 10 e 11 retratam as fases e relações institucionais:

Figura 10: A logística e a aquisição de sistemas de armas na FAB



Fonte: Apresentação da EMBRAER para o Estado Maior do Exército em 2012. (Não publicado)

Figura 11: Relações da contratação na FAB



Fonte: RIBEIRO, 2014.

Da observação das figuras 10 e 11, é possível inferir a complexidade das relações institucionais e a necessidade do intenso controle dos processos, particularmente da gestão dos riscos. Deve ser ressaltado que toda a complexidade se desdobra por um longo tempo, envolvendo o planejamento, a execução, a produção e o encerramento da produção, conforme instrui Marques apud Ribeiro:

[...] o processo de elaboração e negociação da subestrutura financeira de financiamento de projetos de defesa seguem 19 passos, os quais costumam durar cerca de um ano e meio para se concluir. Se considerarmos o tempo da montagem da subestrutura comercial, mesmo que correndo em paralelo à subestrutura financeira, é possível avaliar que o processo não é uma tarefa fácil para um ODSA realizar sem apoio. (MARQUES (2010) apud RIBEIRO, 2014, p. 53).

Diante do exposto, cresce de importância a participação da Empresa Pública de Defesa, no caso particular da FAB, uma empresa com controle acionário do Estado. Sobre isso, assevera RIBEIRO (2014), “[...] o suporte da EMBRAER como contratada principal favorece a FAB no planejamento da aquisição e durante o desenvolvimento dos PGV, liberando seus ODSA para a execução de despesas menos complexas” (p. 53).

Assim, a EMBRAER participa ativamente dos projetos da construção dos Caças Gripen-NG, da construção do Aeronave KC-390, entre outros produtos de

defesa. Importante ressaltar que os processos de aquisições são similares aos feitos pela EMGEPRON, considerando que as modelagens executadas pela Marinha do Brasil são aperfeiçoamentos de conceitos desenvolvidos pela FAB, a qual é pioneira nessas negociações e estruturações.

É bom frisar que o controle da EMBRAER pelo Estado, por intermédio de uma *Golden Share*²⁰, proporciona, para a FAB, relações de suma importância para a execução de seus Programas/Projetos Estratégicos. Toda a história da EMBRAER tem profundo envolvimento com os objetivos e os recursos humanos da Aeronáutica. Contudo, a EMBRAER é uma empresa privada com algumas características distintas da EMGEPRON, o que pode limitar alguns alcances necessários da FAB em Projetos Aeroespaciais e de Controle do Espaço Aéreo. Considerando esses aspectos limitadores e a racionalização administrativa em curso da FAB, foram apresentados estudos para o MD sobre a criação de duas novas empresas estatais conforme informa Rodrigues:

O comandante da Aeronáutica, brigadeiro Nivaldo Rossato, revelou hoje (20), durante encontro com jornalistas em Brasília, que o governo discute a possibilidade de criar duas novas estatais. A primeira, ainda sem sugestão de nome, concentraria as atribuições de controle do espaço aéreo espalhadas entre a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea). A segunda - provisoriamente apelidada de Alada - absorveria profissionais qualificados que deixassem o serviço militar para continuar atuando no desenvolvimento de projetos de Ciência e Tecnologia.

“O estudo está pronto. Foi feito por força de uma portaria conjunta dos ministérios da Defesa e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e agora está tramitando no Ministério do Planejamento”, disse Rossato durante a conversa com jornalistas. [...]

Se aprovadas, as duas estatais poderão contratar militares e civis. A empresa que assumiria o controle aéreo teria fonte de recursos próprios, recebendo o valor correspondente a algumas das tarifas de serviços que empresas e usuários do transporte aéreo pagam a Infraero. Rossato estima que o valor anual destinado ao Decea pode chegar a R\$ 2 bi – valor que costuma ser bloqueado pelos contingenciamentos do Orçamento, mas cuja projeção é de aumento, pois o tráfego aéreo tem crescido constantemente. O comandante da Aeronáutica acredita que é justamente essa a proposta com mais chances de ser aprovada mais rapidamente.

A outra empresa pública, a Alada, contrataria profissionais qualificados, principalmente na área de ciência e tecnologia, como, por exemplo, técnicos que deixassem a Força Aérea Brasileira [FAB]. E, nas palavras de Rossato, “faria um *link* com empresas privadas na produção de satélites e materiais e até mesmo na comercialização desses”.

Além das vantagens administrativas e operacionais apontadas pelo comandante da Aeronáutica, a criação das novas empresas favorecerá a

²⁰Ação de Classe Especial da União. Disponível em:

< <https://ri.embraer.com.br/show.aspx?idCanal=3mAFUKdXQpHYE3WjGquIWg==>>. Acesso em 11 jul. 2019.

Aeronáutica, já que a intenção é estabelecer mecanismos legais para que os recursos arrecadados sejam diretamente repassados aos cofres do Comando.

"Podemos achar que estamos na contramão do governo querendo reduzir [o número de estatais e as despesas], mas existem empresas públicas e empresas públicas. Entendemos que uma empresa pública voltada para o controle do espaço aéreo é fundamental, porque ela assumirá certas responsabilidades que hoje são da Infraero e do Decea", concluiu o comandante.(RODRIGUES, 2019).

A supracitada notícia demonstra caminho semelhante ao feito pela Marinha do Brasil com a criação da AMAZUL (busca da inovação). Tal situação pode ser um indicador que revele que as Empresas Estatais de Defesa têm apresentado eficazes resultados diante da busca da racionalização administrativa das Forças Armadas e dos desafios da gestão dos Programas/Projetos Estratégicos.

Em recente apresentação²¹ da FAB, no Comando Militar do Sudeste - CMSE, realizada pelo Brigadeiro-do-Ar José Avelar Virgílio Guedes de Avellar do Comando Geral de Apoio, foi informado que os dois estudos de criação das empresas ainda aguardavam pela continuidade de despachos. Na oportunidade, o Brigadeiro-do-Ar Avellar avaliou que a atual conjuntura de contingenciamentos orçamentários e a redução de gastos do Estado podem estar influenciando as decisões. Tal afirmativa parece corroborar com a ideia de se mudar a razão social da EMGEPRON, evitando-se a criação de novas empresas estatais.

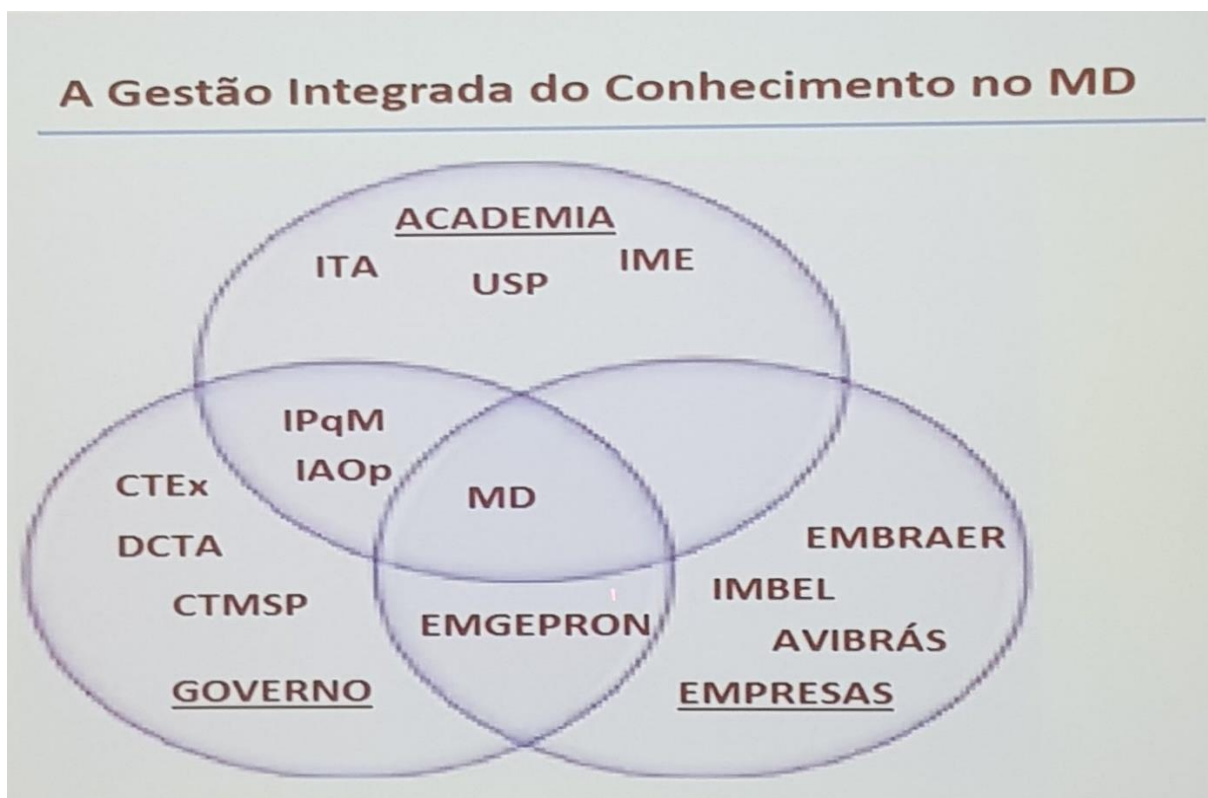
Ainda sobre a apresentação da gestão do conhecimento da FAB, feita pelo Brigadeiro-do-Ar Avellar, no CMSE, também houve explanação sobre o *triple helix*²² e sobre os Programas/Projetos Estratégicos da FAB e de sua importância integradora, como demonstra a figura 12. A palestra evidenciou a importância da Base Industrial de Defesa, com destaque para as Empresas Estatais de Defesa e sua colaboração no processo de Integração de Conhecimentos e Gestão.

²¹ Exército Brasileiro. Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército da Escola de Comando e Estado Maior do Exército - Palestra Sobre Gestão do Conhecimento da FAB. São Paulo, CMSE, 2019

²² O modelo *triple helix* (tríplice hélice, ou hélice tripla) foi sistematizado por Etzkowitz e Leydesdorff (1996; 1998; 2000), e viria a adicionar à universidade, além da pesquisa e do ensino, uma nova e legítima função: a produção de conhecimento associado aos problemas do setor empresarial, bem como a comercialização dos resultados dessa produção. Disponível em:

< http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capitulo15_27.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

Figura 12 – A gestão integrada do conhecimento



Fonte: Apresentação do Brigadeiro-do-Ar Avellar para o CPEAEx/CIEE, no CMSE, em julho de 2019. (Não publicado)

Em síntese, a situação da FAB assemelha-se à situação da Marinha do Brasil, confirmando a tendência pela busca de modelagens comerciais e financeiras dentro da legalidade, com gestões de riscos adequadas para as complexas aquisições. Além disso, verifica-se que o Emprego da EMBRAER, assim como da EMGEPRON, busca o alinhamento com o conceito do *triple helix*, fortalecendo a Indústria, a Academia e o Estado.

5.3 A SITUAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO

De forma distinta das demais Forças Armadas, o Exército Brasileiro não integrou a IMBEL, sua Empresa Estatal de Defesa, à gestão orçamentária dos seus Programas/Projetos Estratégicos em virtude de situações particulares, como informa Ribeiro:

Não se podem precisar os motivos da não participação da IMBEL no processo de aquisição dos PGV do EB. Sabe-se que a referida empresa encontra-se com frustrações de receitas, o que exigiu a sua integração ao orçamento fiscal (BRASIL, 2013h) por intermédio do Exército. Nessa situação, é provável que a IMBEL esteja na situação relatada por Pinheiro (1996) apud Santos et

al (2007), conforme demonstrado na página 38, no referencial teórico, do presente trabalho, o que a impede de decidir por novas gestões com novos riscos.

Segundo Alves (2013) a IMBEL não tem interesse ou pelo menos não tem demonstrado interesse em participar das aquisições dos PGMV, ou seja, é uma empresa com um [sic] estrutura já bem consolidada que necessitaria quebrar paradigmas impostos pelo processo de transformação. De acordo com Alves (2013), a IMBEL, talvez, não tenha uma motivação para alguns avanços e o Exército, talvez, necessite de uma nova empresa pública com enfoque gerencial (Figura 21). Então, talvez, esse seja o principal motivo do Exército não estar contando com a IMBEL. (RIBEIRO, 2014, p. 93-94).

O dado acima revela a peculiaridade do EB em relação às demais Forças Armadas. Ademais, como orientado por Alves, apud Ribeiro (2014, p. 93-94), existe uma necessidade da participação de uma Empresa Pública de Defesa na gestão dos Programas/Projetos Estratégicos da Força, que possibilite agilidade na execução orçamentária dos PGMV e inovações nos modelos de contratações comerciais e financeiras. Nesse contexto, infere-se que o EB tem buscado o *benchmarking* com a MB e com a FAB, conforme demonstram as figuras 13 e 14.

Figura 13: Apresentação da SEF para o EME



Fonte: Apresentação do CGOFF- EB para o EME (ALVES, 2013)

Figura 14 – Gestão de PGV das Forças Armadas



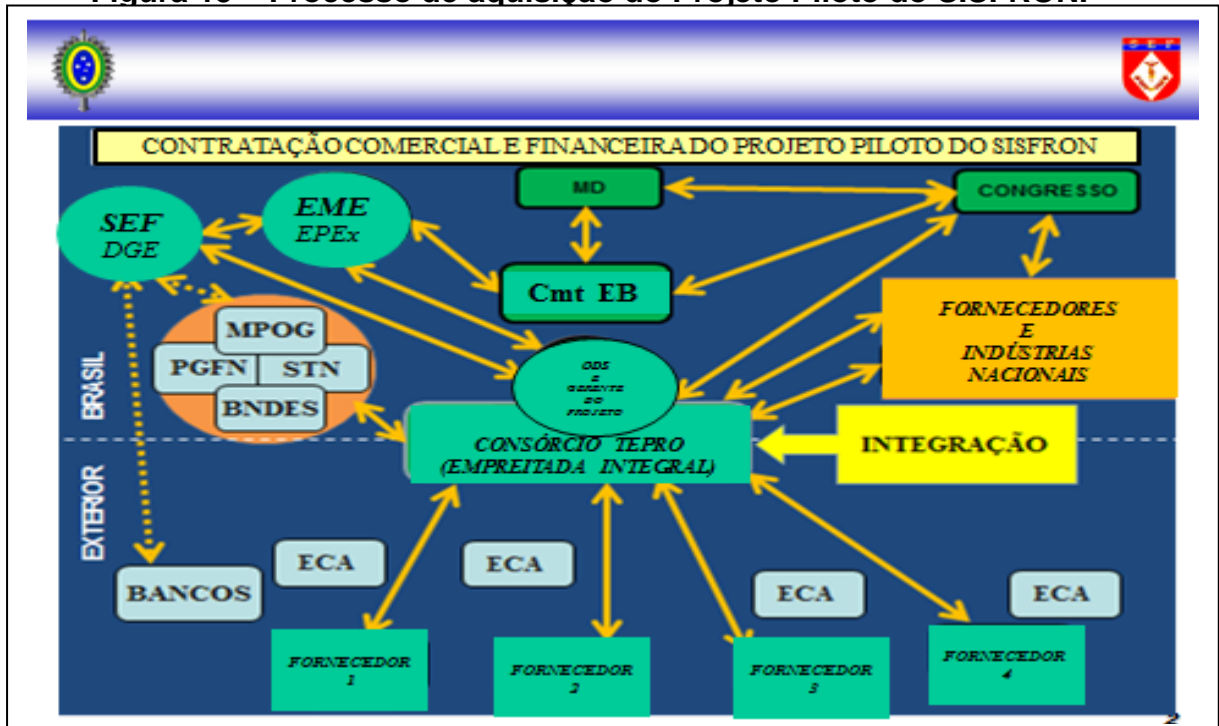
Fonte: Apresentação do CGOFF- EB para o EME (ALVES, 2013).

As figuras 13 e 14 demonstram os estudos do EB baseados em *benchmarking* com a MB e a FAB, e revelam as sobrecargas de trabalho e de gestão dos seus Órgãos de Direção Setorial. Percebe-se que os ODS do EB acumulam todos os encargos atinentes aos Programas/Projetos Estratégicos, o que não ocorre nos órgãos equivalentes da FAB e da MB. A essa peculiaridade do EB são acrescidos os riscos das necessárias movimentações de pessoal da ativa e a dificuldade para capacitar os novos profissionais e inseri-los nas redes de recursos humanos, já integrados ao complexo processo de negociação. Nesse contexto, informa Ribeiro:

Considerando a concepção de Spricigo e Fonseca (2008) sobre os embaraços burocráticos da Lei nº 8.666 de 21 de junho 1993 - Lei de Licitações e Contratos - e as negociações complexas de projetos apresentadas por Duzert et al (2009, p. 51 a 69), é possível inferir que o processo de execução orçamentária dos Projetos Estratégicos do Exército talvez não acompanhe a velocidade do processo de obtenção e descentralização de créditos, tornando-se um gargalo. (RIBEIRO, 2014, p. 14).

Tais constatações na situação do EB em relação ao apoio de uma Empresa Estatal de Defesa para a gestão dos seus negócios com os Programas/Projetos Estratégicos permitem entender que existe o *benchmarking* com as outras Forças Armadas, visando a inclusão de uma Empresa Pública de Defesa, conforme demonstra a modelagem da contratação do SISFRON na figura 15.

Figura 15 – Processo de aquisição do Projeto Piloto do SISFRON.



Fonte: RIBEIRO (2014).

Conforme demonstrado na figura 15, não houve o estabelecimento de uma Empresa Pública para a Gestão do SISFRON. Contudo, os estudos para a criação de uma Empresa Pública do EB não cessaram. No ano de 2018, o EB apresentou novos relatórios de um grupo de estudos, coordenados pelo General de Brigada Intendente João Alberto²³. Nesse novo trabalho foi apresentada a seguinte conclusão, conforme informa o Resumo Informativo nº 010:

Pelo exposto, este subscritor concluir que a viabilidade de criação de uma nova empresa pública vinculada ao Exército (EMGEPEX) deve pautar-se pela eficiência gerencial e pela não dependência, incorporando os seguintes argumentos legais e mercadológicos:

- (i) cultura de atuação em regime de concorrência (competitividade);
- (ii) mitigação da influência política (interna e externa);
- (iii) flexibilidade empresarial para estabelecimento de parcerias estratégicas na exploração das atividades econômicas;
- (iv) incorporação de instrumentos de governança corporativa;
- (v) criação de incentivos para os quadros especializados;
- (vi) estabelecimento de metas de produtividade e geração de negócios.

No que tange ao objeto social dessa nova empresa, observa-se o teor do opinativo exarado pela Consultoria Jurídica do MD, quando de sua manifestação sobre a hipótese de criação da ALADA:

“determinar melhor as atividades da nova empresa, seja em seu sentido material, a fim de que se permita com segurança identificar o sentido da criação do futuro ente (art. 21, XII ou art. 173, CF/88), seja em seu aspecto formal, isto é, com redação

²³ Atual Diretor de Gestão Orçamentária da Secretaria de Economia e Finanças do EB.

que utilize termos mais precisos e em consonância ao fundamento constitucional pretendido, sob pena de se prejudicar posteriormente a sua atuação”.

Neste sentido, sugere-se aprofundamento dos debates sobre as possibilidades de atuação no mercado:

sob o risco de se deslegitimar criação da estatal com espectro de atuação tão amplo;

sob o risco de ineficiência gerencial e confusão administrativa na busca em atender as diversas demandas represadas do EB;

sob pena de se configurar desvio de finalidade na futura atuação da estatal, transformando-a numa “fundação de apoio” do EB (vide a lições aprendidas com a FRF / IME – CENTRAM).

Valendo-se das lições colhidas pela AMAZUL, sugere-se o aprofundamento dos estudos no sentido de se considerar a possibilidade de criação de empresa pública dependente, com a finalidade de suportar as despesas de pessoal de setor estratégico, afeto à instituição (Setor Cibernético). (BRASIL, 2018b, p.3-4).

Em síntese, é possível inferir que o EB mantém o foco na importância do emprego da Empresa Pública de Defesa no suporte da gestão comercial e financeira dos Programas/Projetos Estratégicos, conforme as demais Forças Armadas. A não utilização da referida Empresa se deve às particularidades da IMBEL, às dificuldades conjunturais para se criar uma nova estatal e à possibilidade da mudança da razão social da EMGEPON, o que possibilitará o apoio para todas as Forças Armadas.

6. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo apresentar a importância do emprego de Empresas Públicas de Defesa nos mecanismos de financiamento, de contratação e de orçamentação dos Programas/Projetos Estratégicos de Defesa. Assim, inicialmente, considerou-se que:

- o aumento dos recursos orçamentários dos PGV está implicando em inovações dos processos da execução das despesas com o objetivo de desburocratizar;

- existe uma dificuldade na execução orçamentária de despesas complexas das Forças Armadas, causando problemas para a consecução do cronograma dos Programas/Projetos Estratégicos; e

- o emprego da Empresa Pública de Defesa tem se mostrado útil para superação dos desafios da gestão e da execução dos orçamentos dos PGV, ampliando a capacidade de soluções para as aquisições, assim como permitindo mitigar ou eliminar riscos dos processos administrativos.

A fim de orientar a realização do estudo, foram estabelecidos como objetivos intermediários:

- Identificar a série histórica do orçamento de investimento das Forças Armadas, as principais dificuldades e embaraços legais para as contratações e os principais riscos da contratação e financiamento dos Programas/Projetos Estratégicos de Defesa.

- Apresentar a participação das empresas estatais de defesa nos mecanismos de contratação dos Programas/Projetos Estratégicos de defesa, identificando as vantagens e desvantagens desses institutos na gestão dos contratos e na execução orçamentária.

Tendo por fundamento as supracitadas proposições, apresentou-se a evolução orçamentária de investimento das Forças Armadas, considerando a influência e a importância dos Programas/Projetos Estratégicos. Foram apresentadas as principais dificuldades nas contratações dos PGV. Foi tratado sobre a Gestão de Riscos e sua relevância na gestão dos Programas/Projetos Estratégicos e foram apresentados os empregos das Empresas Estatais de Defesa na Execução Orçamentária dos Programas/Projetos Estratégicos das Forças Armadas.

Dessa forma, foram explanadas as correlações entre as evoluções orçamentárias de investimento das Forças Armadas nos últimos 18 anos, identificando a relevância dos Programas/Projetos Estratégicos para o aperfeiçoamento e crescimento dos orçamentos. Nesse contexto, mostrou-se como as Forças Armadas empregam as Empresas Estatais de Defesa para a aquisição complexa dos PGV. Após as apresentações dos dados, considerando as semelhanças e diferenças, foram efetuadas a interpretação e a análise dos resultados obtidos a fim de se chegar à solução do problema proposto.

Pôde-se verificar que existem evidentes mudanças no processo de execução orçamentária quando se tem o apoio de uma Empresa Pública na gestão da execução orçamentária de um Projeto Estratégico do Exército, considerando os riscos envolvidos no processo.

Após as análises realizadas das informações apresentadas, foi possível concluir que a Estratégia Nacional de Defesa permitiu um considerável aumento orçamentário nos últimos 7 anos. Esse aumento se deu com foco na capacitação da Base Industrial de Defesa para se conquistar autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa. Em particular, deve ser dado destaque para os recursos da GND 4. Contudo, deve ser ressaltado que a evolução no volume de recursos também trouxe a necessidade da prática da gestão pública pela maior efetividade.

A mudança da série histórica orçamentária da Defesa, portanto, mostrou novos desafios para as Forças Armadas, considerando os longos horizontes temporais dos Programas/Projetos Estratégicos e os riscos envolvidos, como os imponderáveis da economia nacional, dentre outros. As dificuldades encontradas em virtude dos contingenciamentos orçamentários e da perda de recursos humanos especializados entre outros, foram sendo superadas pelas renegociações e pelo controle dos processos. Percebeu-se a maior atenção das Forças Armadas para a gestão de riscos, buscando-se não apenas o cumprimento das normas administrativas, mas também a inovação com fulcro na efetividade.

Ressalta-se que foi possível constatar que as Forças Armadas, por meio de um processo de *benchmarking*, estão em constante aprimoramento de seus processos de aquisição, visando obter mais segurança na execução orçamentária em relação aos aspectos da estabilidade, da regularidade e da previsibilidade. Os objetivos comuns das Forças Armadas e as semelhanças de seus processos orçamentários conduzem-nas para um aprendizado mútuo de métodos de gestão.

No presente trabalho, verificou-se que a Marinha emprega a EMGEPRON e a AMAZUL no processo de aquisição e de execução orçamentária dos seus Programas/Projetos Estratégicos. Do mesmo modo, a FAB conta com a EMBRAER, que, embora não seja uma empresa pública, como a EMGEPRON, ela integra o patrimônio da Aeronáutica por intermédio de uma *Golden Share*, e a IMBEL, empresa vinculada ao EB, não participa dos processos de aquisição e de execução orçamentária dos PGV por motivos peculiares daquela empresa, como foi descrito por Alves²⁴, apud Ribeiro (2014).

Do estudo em tela, foi possível verificar que o emprego das Empresas Estatais de Defesa tem sido relevante para agilizar e dar uma melhor segurança nos processos de aquisição de PGV, permitindo para as Forças Armadas, em particular, a Marinha do Brasil e a FAB, melhores condições para negociar novos recursos com o Ministério da Defesa. Tal condição se ratifica pelas intenções de criação de novas empresas e, até mesmo, pela solicitação da mudança da razão social da EMGEPRON para que se atenda a todas as Forças Armadas.

Ficou evidente que o emprego das referidas empresas é uma alternativa para inovação diante das incertezas, permitindo uma certa flexibilidade para as modelagens comerciais e financeiras. Inovação que possibilita arranjos eficazes para uma melhor prospecção orçamentária. Além disso, é possível afirmar que a participação das Empresas Estatais de Defesa nos PGV das Forças Armadas também proporciona assessorias e suportes administrativos com o enfoque mercadológico.

Em síntese, considerando todo o exposto, concluiu-se que a Empresa Estatal de Defesa tem apresentado relevante importância com o seu apoio na gestão comercial e financeira dos PGV, assim como na gestão de riscos de todo o complexo processo de aquisição, favorecendo a execução orçamentária das Forças Armadas. Nesse viés, é possível destacar as seguintes ideias abaixo elencadas:

- Existe a possibilidade de obtenção de financiamento do BNDES e de entidades financeiras privadas, como demonstrado pela EMGEPRON;
- Há uma melhor gestão de riscos, considerando a baixa rotatividade de recursos humanos das empresas, o que se permite a preservação de conhecimentos, como ocorreu no caso do emprego da AMAZUL;

²⁴ General de Divisão Intendente R1 Eduardo Castanheira Garrido Alves

- Há uma maior flexibilidade para as modelagens de contratos em virtude do regime jurídico de funcionamento da empresa pública;
- Há a possibilidade da Empresa Estatal de Defesa se constituir em mais um vetor de prospecção orçamentária;
- Cria-se a possibilidade de se contar com um assessoramento empresarial, favorecendo a melhor integração com a base industrial de produtos de defesa;
- Existe a possibilidade das Forças Armadas fazerem uso da empresa pública para comercializarem seus produtos de defesa, possibilitando a obtenção de royalties sobre a propriedade intelectual.

Diante do estudo apresentado, verificou-se que seria possível ampliar a abordagem do tema central do trabalho para outras considerações. Nesse escopo, indicam-se algumas sugestões para futuras pesquisas, segundo os temas dispostos: a gestão de PGV do EB pela nova EMGEPRON; a importância da criação de uma empresa estatal de gestão de projetos de defesa para o Exército a partir de uma cisão da IMBEL nos moldes da criação da AMAZUL²⁵; a empresa pública de defesa e o emprego dual dos produtos de defesa no contexto da obtenção de fontes de financiamento; a participação da IMBEL nos PGV das Forças Armadas: um Plano de Negócio; e a importância da criação de uma Empresa Estatal de Defesa Subsidiária da IMBEL voltada para Gestão de Programas/Projetos das Forças Armadas.

A importância das Empresas Públicas de Defesa nas estruturas de financiamento de produtos de defesa dos programas e projetos estratégicos tem se mostrado relevante pelas oportunidades de inovação, de agilidade e de gestão de riscos dos modelos de aquisição. A continuidade dos estudos da utilização das Empresas Estatais de Defesa, coordenados pelo MD, poderá permitir o aperfeiçoamento e a integração dos sistemas de aquisição dos PRODE, favorecendo a maior efetividade da execução orçamentária.

Rio de Janeiro, RJ, 04, de outubro de 2019.

MARCIO GABRIEL RIBEIRO – Coronel
Aluno do CPEAEx

²⁵ AMAZÔNIA AZUL TECNOLOGIAS DE DEFESA – Empresa criada pela Marinha a partir de uma cisão da EMGEPRON.

REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Informação e documentação – numeração progressiva das seções de um documento escrito – apresentação** (ABNT NBR 6024:2003). Rio de Janeiro: ABNT, 2003. 3 p.

_____. **Informação e documentação – citações em documentos – apresentação** (ABNT NBR 10520:2002). Rio de Janeiro: ABNT, 2002a. 7 p.

_____. **Informação e documentação – referências – elaboração** (ABNT NBR 6023:2002). Rio de Janeiro: ABNT, 2002b. 24 p.

_____. **Informação e documentação – trabalhos acadêmicos – apresentação** (ABNT NBR 14724:2011). Rio de Janeiro: ABNT, 2011a. 11 p.

APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL. Aeronáutica. Estado Maior da Aeronáutica. **Portaria nº129/GC4, de 5 de março de 2007**: DCA 400-6, que Aprova a Diretriz que dispõe sobre Ciclo de Vida de Sistemas e Materiais da Aeronáutica. Brasília: EMA, 2007, 75p..

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto-lei nº 770, de 19 agosto de 1969**. Brasília, DF. 1969. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-770-19-agosto-1969-374724-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 09 Jul. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Brasília, DF, 1964.

_____. Câmara dos Deputados. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Brasília, DF, 2004a.

_____. Câmara dos Deputados. **Lei 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO)**. Brasília, DF, 2018a

_____. Câmara dos Deputados. **Lei Ordinária nº 12.598, de 21 Março de 2012**. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm>. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. Diário Oficial da União. **Decreto nº 7.970, de 28 de março de 2013**. Brasília,DF, 2013a. p. 2-3.

_____. Exército. Escola de Comando e Estado Maior. **Formatação de Trabalhos Acadêmicos, Dissertações e Teses**. Rio de Janeiro,RJ, 2004b. 109 p.

_____. Exército. Estado Maior do Exército. **Resumo Informativo nº 010 - GT Port nº 027/EME**. Brasília, DF, 2018b. 5 p.

_____. Marinha do Brasil. **Programa de Desenvolvimento de Submarinos**. Brasília, DF, 2011c. 24 p. Disponível em: < https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/imagens/banner_publicidade/prosub.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

_____. Ministério da Defesa. **Cenários de Defesa 2020 – 2039**. Assessoria Especial de Planejamento. Brasília, DF, 2017. 64 p.

_____. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2008. 71 p. Disponível em: < http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. Ministério da Defesa. **Execução orçamentária - Séries Estatísticas 2000 a 2018**. SEORI/SG. Brasília, DF, 2019a. 72 p.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)**. Brasília, DF, 2012b. 275 p. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa (PND)**. Brasília, DF, 2012c. 71 p. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos**. SGP - Brasília: MP, 2013b. 42 p. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/p_vii_risco_opportunidade.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2016-2019 (PPA)**. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/copy_of_plano-plurianual-2016-2019-antigo>. Acesso em: 19 mar. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento (MTO)**. Brasília, 2018c. 166 p.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005**. Brasília, DF. 2005.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016**. Brasília, DF. 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm> Acesso em 23 mar. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei nº 6.227, de 14 de julho de 1975 (criação da IMBEL)**. Brasília, DF, 1975.

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.706, de 8 de agosto de 2012 (criação da AMAZUL)**. Brasília, DF, 2012d

_____. Presidência da República. **Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (LOA)**. Brasília, DF, 2019b.

_____. Presidência da República. **Lei nº 13.303, DE 30 DE JUNHO DE 2016..** Brasília, DF, 2016c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm> Acesso em 23 mar. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 – LRF**. Brasília, DF, 2000.

_____. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf> Acesso em: 19 mar. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa gestão de riscos** – Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2018d. 31 p. : il. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-gestao-de-riscos.htm>>. Acesso em: 19 mar 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública** – Brasília: TCU, Diretoria de Métodos de Procedimentos de Controle, 2009. 68 p. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/estudo-criterios-gerais-de-controle-interno-na-administracao-publica.htm>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de gestão de riscos do TCU / Tribunal de Contas da União** – Brasília : TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2018d. 46 p. : il.

COSTA, Marília Maragão. **Desenvolvimento social de empresa e formas inovadoras de organização**. UFRJ/COPPE. Rio de Janeiro, 2011. XVI, 242 p.: il.; 29,7 cm.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Empresa pública**. São Paulo : J. Bushatsky, 1973. 283 p.

FONSECA JUNIOR, Pedro. **PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE SUBMARINOS: uma análise da política pública para capacitar o Brasil a projetar e fabricar submarinos**. 2015. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) - Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Estratégicos, Niterói, 2015. 277f. Disponível em: < <http://www.defesa.uff.br/index.php/biblioteca-nova/category/5-dissertacoes-de-mestrado?download=29:fonseca-junior-p-programa-de-desenvolvimento-de-submarinos-uma-analise-da-politica-publica-para-capacitar-o-brasil-a-projetar-e-fabricar-submarinos-dissertacao-mestrado-em-estudos-estrategicos-da-defesa-e-da-seguranca-universidade-federal-fluminense-insti>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

GIANBIAGI, Fabio; PORTO, Claudio. 2022: Proposta para um Brasil melhor no ano do bicentenário. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

GODOY, Arlida Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Rev. adm. empres. [online]. 1995, vol.35, n.2, p. 57-63. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000200008&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 12 ago. 2019.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

HOLANDA, Adriano. **Questões sobre pesquisa qualitativa e pesquisa fenomenológica**. Aná. Psicológica, Lisboa, v. 24, n. 3, jul. 2006 . Disponível em: < <http://www.scielo.mec.pt/pdf/aps/v24n3/v24n3a10.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

LEITE, Sandro Grangeiro. **A evolução das empresas públicas e sociedades de economia mista no contexto jurídico brasileiro**. Revista do Tribunal de Contas da União, Ano 35, nº 109, Maio/Agosto 2007. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/24>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

LEMPEREUR, Alain Pekar; SEBENIUS, James; DUZERT Yann. **Manual de Negociações Complexas**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009. 172 f.

LOPES, Sonia; Stoeckicht, Ingrid. **Negociação**. 1 Edição. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 312 p.

MARQUES, Carlos André. **Financiamentos para projetos de defesa**. Brasília: Clube dos Autores, 2010. 147 p.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**: estrutura da contratação, concessões e permissões, responsabilidade fiscal, pregão – parcerias público - privadas. 10. ed. ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

NEVES, Eduardo Borba; DOMINGUES, Clayton Amaral (Org). **Manual de metodologia da pesquisa científica**. Rio de Janeiro: EB/CEP,2007.204p.

NUNES, Selene Peres Peres. **A Reforma do Processo Orçamentário sob a Égide da LRF**: a urgência de uma nova lei de finanças públicas. Brasília: ESAF, 2006. 54p.. Disponível em: < <https://www.selene.blog.br/single-post/2016/05/02/A-reforma-do-processo-or%C3%A7ament%C3%A1rio-sob-a-%C3%A9gide-da-LRF-a-urg%C3%Aancia-de-uma-nova-lei-de-finan%C3%A7as-p%C3%BAblicas> >. Acesso em: 19 mar. 2019.

OLIVEIRA, Marcos Inoi de. **O orçamento como instrumento de planejamento, execução e controle**: estudo do caso do plano diretor da marinha do Brasil. FGV. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação

Acadêmica e Pesquisa. 238 f. Disponível em:<
<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3287> >. Acesso em 19 mar. 2019.

PINHO, Antônio da Conceição. **A empresa pública e o desenvolvimento**. Rio de Janeiro : Pontifícia Universidade Católica, 1976. 30 p.; 23 cm.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade**. Revista Enfoque: Reflexão Contábil, Maringá, v. 25, n. 2, p.16-25, mai/ago, 2006. Disponível em: <
<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/3491/3158> >.
Acesso em: 19 mar. 2019.

REZENDE, Pedro Paulo Francisco. **CCT - Tamandaré a Projeção do Futuro**. Defesanet Agência de Notícias. Porto Alegre, RS, mai. 2013. Disponível em: <
<http://www.defesanet.com.br/cct/noticia/30694/CCT---Tamandare-a-Projecao-do-Futuro/> />. Acesso em: 19 mar. 2019.

RIBEIRO, Marcio Gabriel. **A importância da empresa pública com o emprego da Sociedade de Propósito Específico para a execução orçamentária dos projetos de grande vulto do Exército Brasileiro**. ECEME. Escola de Comando e Estado Maior do Exército. 2014. 135 f. 30cm.

RODRIGUES, Alex. Comandante da Aeronáutica quer criar estatal para controlar tráfego aéreo. **Agência Brasil - EBC**, Brasília, 22 set. 2019. Geral. Disponível em: <
<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-09/comandante-da-aeronautica-quer-criar-estatal-para-controlar-trafego-aereo>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SALLES JÚNIOR, Carlos Alberto Corrêa et al. **Gerenciamento de riscos em projetos**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010. 176 f.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. **O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988**. Planejamento e orçamento governamental: Coletânea. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, FGV, v. 27, 23 p., 1993. Disponível em: <
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8549/7290> >. Acesso em: 19 mar. 2019.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. **Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de soluções**. Revista de Administração Pública. FGV. Rio de Janeiro, v. 29, p.122-156, jul./set. 1995. Disponível em: <
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8192/6992> >. Acesso em: 19 mar. 2019.

SILVA, Soares Anderson; FONSECA, Ana Carolina Pimentel Duarte. **Controle Gerencial por meio do Benchmarking: o Caso de Uma Organização de Ciência e Tecnologia da Marinha do Brasil**. Revista Contabilidade Vista & Revista, Belo Horizonte: UFMG, v.20, n. 2, p. 65-68, abr./jun.,2009. Disponível em:<
<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/615> >. Acesso em: 19 mar. 2019.

SIMON, Herbert Alexander. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979, p. 205.

SOARES, Ingrid. Marinha vai gastar R\$ 6,4 bilhões na construção de quatro corvetas. **Correio Braziliense**, Brasília, 29 março 2019. Economia. Disponível em: < https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/03/29/internas_economia,746109/marinha-vai-gastar-r-6-4-bilhoes-na-construcao-de-quatro-corvetas.shtml>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SPRICIGO, Paulo Roberto; FONSECA, Sergio Azevedo. **Inovações nos procedimentos para compras e contratações na administração pública**: breve avaliação das contribuições do pregão. Temas de Administração Pública, São Paulo: UNESP, v. 2, n. 3, 2008. Disponível em: < <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6127> > Acesso em: 19 mar. 2019.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005. 287p.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

XAVIER, Carlos Magno da Silva et al. **Gerenciamento de aquisições em projetos**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.180 p.

GLOSSÁRIO

Base Industrial de Defesa (BINDE): conjunto das empresas estatais ou privadas que participam de uma ou mais etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa – bens e serviços que, por suas peculiaridades, possam contribuir para a consecução de objetivos relacionados à segurança ou à defesa do país.

Contingenciamento de recursos: Ajustes fiscais realizados pelo governo no sentido de conter despesas.

Custo: A aplicação de recursos humanos, de equipamentos, materiais e insumos no processo de criação de um produto, serviço ou resultado específico. São valores medidos em dinheiro, estimados, orçados, comprometidos e desembolsados (BARBOSA, Christina...[et al.], 2011, p22).

Descentralização de créditos: Provisão de créditos para as unidades orçamentárias realizarem as despesas previstas, eventuais e de emergência.

Despesas liquidadas: Despesas que tiveram o seu objeto entregue pelo fornecedor e que ainda não foram pagas.

Efetividade: é a correspondência entre a implementação de um programa e o alcance do seu objetivo, tendo por referência os impactos na sociedade. Medida do grau de atingimento dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado programa, expressa pela sua contribuição à variação alcançada dos indicadores estabelecidos pelo Plano Plurianual.

Eficácia: é a Capacidade de alcance das metas previstas nas ações dos programas. Medida do grau de atingimento das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto.

Eficiência: é o uso otimizado, com economia e qualidade, dos bens e recursos empregados na execução das ações. Medida da relação entre os recursos

efetivamente utilizados para a realização de uma meta para um projeto, atividade ou programa frente a padrões estabelecidos.

Escalão: cada um dos sucessivos e distintos níveis da cadeia de comando.

Estudo de viabilidade técnica e socioeconômica: análise fundamental, técnica, financeira, ambiental, socioeconômica e gerencial de um projeto com a finalidade de se apurar se o empreendimento apresentará um retorno viável ao investimento.

Expertise: É o conjunto de competências que qualifica um profissional para atuar em determinado trabalho.

Grupo de Natureza da Despesa 4 (GND 4): Despesas com investimento. Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente (BRASIL, 2014a).

Operação de Crédito: Levantamento de empréstimo pelas entidades da administração pública, com o objetivo de financiar seus projetos e/ou atividades, podendo ser interna ou externa.

Orçamento de Desempenho: Processo orçamentário que se caracteriza por apresentar duas dimensões do orçamento: o objeto de gasto e um programa de trabalho, contendo as ações desenvolvidas. Toda a ênfase reside no desempenho organizacional, sendo também conhecido como orçamento funcional.

Orçamento Fiscal: Integra a Lei Orçamentária Anual e refere-se ao orçamento dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Órgão de Direção Setorial (ODS): Articulador entre o órgão central e os órgãos executores, dentro de um sistema, sendo responsável pela coordenação das ações na sua esfera de atuação.

Programa: é Instrumento de organização da ação governamental, com vistas ao enfrentamento de um problema e à concretização de objetivos pretendidos. Conjunto coerente de ações necessárias e suficientes para enfrentar o problema, de modo a superar ou evitar as causas identificadas, como também aproveitar as oportunidades existentes.

Projeto: é uma ação que envolve um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Faz parte de programas e, por isso, concorrem para um objetivo maior – a solução de um problema ou o aproveitamento de uma oportunidade. Entretanto, o projeto deve ser autossuficiente do ponto de vista técnico. Obras de terraplenagem ou fundação estrutural justificam-se apenas se forem seguidas por outras etapas e chegarem a formar um trecho rodoviário ou um hospital-escola, por exemplo.

Projetos de Grande Vulto (PGV): segundo a Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008, são aqueles: i) financiados com recursos do orçamento de investimento das estatais, de responsabilidade de empresas de capital aberto ou de suas subsidiárias, tenham valor total estimado igual ou superior a R\$100.000.000,00 (cem milhões de reais); ii) financiados com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, ou com recursos do orçamento das empresas estatais que não se enquadrem no disposto no item anterior, tenham valor total estimado igual ou superior a R\$20.000.000,00 (vinte milhões de reais).

Restos a pagar: Despesas realizadas no ano fiscal anterior, liquidadas ou não, e que serão pagas no ano fiscal seguinte.

Unidade Orçamentária: instituição cadastrada no MPOG com capacidade para gestão orçamentária. É a repartição da Administração Federal a quem o orçamento da União consigna dotações específicas para a realização de seus programas de trabalho.