



ESCOLA DE PERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2021

BRENA CONOR OLIVEIRA DE PAULA, Cap Int

**A Assessoria Parlamentar da Aeronáutica e seu papel na completude do
Orçamento da Força Aérea Brasileira**

Rio de Janeiro

2021

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2021

BRENA CONOR OLIVEIRA DE PAULA, Cap Int

**A Assessoria Parlamentar da Aeronáutica e seu papel na completude do
Orçamento da Força Aérea Brasileira**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de Pós-graduação em Gestão Pública com ênfase em Projetos e Processos.

Linha de Pesquisa: Administração Militar.
Orientador: André da Costa Gonçalves,
Prof.Msc

Rio de Janeiro

2021

BRENA CONOR OLIVEIRA DE PAULA, Cap Int

**A Assessoria Parlamentar da Aeronáutica e seu papel na completude do
Orçamento da Força Aérea Brasileira**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado no Curso de Aperfeiçoamento
de Oficiais da Aeronáutica.

Aprovado por:

Carlos Eduardo José da Silva, Maj Esp Av
EAOAR

André da Costa Gonçalves, Prof.Msc
EAOAR

Rio de Janeiro

2021

RESUMO

Os recursos orçamentários são condição necessária para o atingimento das metas da Força Aérea. Nesse sentido, a escassez de recursos obriga autoridades, internas e externas, a escolherem entre programas e projetos conforme os entenderem mais importantes. O Relacionamento Institucional permite que uma Organização ofereça subsídios aos setores externos, para que estes compreendam a sua missão, e colaborem para sua consecução. Na Aeronáutica, a Unidade responsável por essa atividade é a Assessoria Parlamentar e de Relações Institucionais do Comandante da Aeronáutica, a ASPAER. Nessa seara, este trabalho defende a tese de que o papel da assessoria parlamentar no processo orçamentário em tramitação no parlamento brasileiro permite adicionar benefícios à Aeronáutica, no que diz respeito à composição de seu orçamento. Na defesa dessa ideia, portanto, ocorre que a Força Aérea Brasileira - FAB já possui uma Assessoria Parlamentar bem definida na sua estrutura, e esta realiza seu trabalho mediante planejamento, com continuidade de processos. Ocorre, também, que essa Assessoria estabelece relacionamento institucional coordenado e eficiente construindo pontes, identificando stakeholders. No curso do ensaio, verifica-se que deve haver direcionamento de esforços aos aspectos supramencionados, visando aprimorá-los. Por fim, conclui-se que, realizando ajustes, o processo orçamentário se torna mais conhecido pela ASPAER que ao valer-se disso aprimora suas tratativas junto ao Poder Legislativo sobre a relevância de uma Força Aérea dissuasiva e moderna. Isso contribui para a efetividade da peça orçamentária da FAB, em prol de seus objetivos.

Palavras-chave: Relacionamento Institucional. Assessoria Parlamentar. Orçamento Militar. Força Aérea Brasileira.

1 INTRODUÇÃO

A Assessoria Parlamentar da Aeronáutica possui a missão de gerenciar as ações atinentes às relações institucionais junto aos Três Poderes da União, em consonância com os objetivos da FAB. Para tanto, subordina-se diretamente ao Comandante da Força, visando assessorá-lo.

Sendo assim, verifica-se a necessidade de a Organização Militar atuar também em âmbito externo à caserna. Um exemplo disso consiste na interação junto aos parlamentares, buscando a consecução dos interesses do COMAER nas proposições em tramitação no Congresso Nacional.

Por conseguinte, cabe pontuar que dentre as atribuições constitucionais do Poder Legislativo está a de dispor sobre as leis orçamentárias. Nesse aspecto, o orçamento da Força Aérea, como parcela integrante do Orçamento Público Federal, chega ao parlamento para apreciação e possível emendamento. Assim, identifica-se que, durante a tramitação, pode haver alterações dependentes do entendimento que senadores e deputados terão da importância de cada despesa proposta pelo Poder Executivo.

Diante do exposto, há outro aspecto que se relaciona diretamente com a elaboração de uma Lei Orçamentária que é o quadro econômico do Estado e, conseqüentemente, a quantidade de despesas possíveis de serem propostas. Assim, dado o contexto nacional atual de baixo crescimento e tendências a reformas, estes fatos refletem na necessidade de contenção de despesas, podendo atingir a FAB.

Defende-se, então, que o relacionamento institucional realizado pela ASPAER, focado nas questões orçamentárias e alinhado ao planejamento estratégico da Força, possui potencial de contribuir para a completude do orçamento do Comando da Aeronáutica. Essa atividade contribui para retrair os efeitos negativos da escassez de recursos.

Visando sustentar tal proposição, argumenta-se que o trabalho realizado internamente, em relação ao orçamento, quando apresenta uma continuidade e um planejamento, em conformidade com os objetivos estratégicos da instituição, conforme Silva (2019), fazendo um paralelo com seu artigo sobre o Exército Brasileiro, corrobora para estruturar uma assessoria de qualidade e gerar fatores positivos ao orçamento. Trazendo para o âmbito ora estudado, a ASPAER possui um rol de competências definido e consolidado na estrutura do COMAER.

Em complementação ao exposto acima, um segundo argumento na defesa da tese é que o Relacionamento Institucional, para com o Congresso, realizado mediante coordenação, mantendo-se a unidade de esforços e a eficiência na identificação de demandas e *stakeholders*, é eficaz para atingimento dos objetivos da organização. Nesse ínterim, acrescenta-se que são características para as quais uma Assessoria Parlamentar Institucional deve se ater, o esclarecimento de informações ao parlamento, em alinhamento com o posicionamento do Órgão, segundo Oliveira (2005) e o acúmulo de informações e aprofundamento dos debates, conforme Santos, Mourão e Ribeiro (2007), tarefas que a ASPAER realiza ou medeia.

Depreende-se, então, que os argumentos supramencionados são como pilares permitindo embasar a ideia central para viabilizar a resolução do problema, que são restrições orçamentárias em contrapartida às necessidades de projetos e programas da Força. Nesse aspecto, no decorrer deste trabalho discorrer-se-á sobre desdobramentos desses argumentos sob a análise crítica da atuação da ASPAER e, a partir daí, dadas sugestões de possíveis melhoramentos. Tudo isso depois de uma contextualização de questões importantes do orçamento público no Congresso Nacional.

2 O PAPEL DA ASSESSORIA PARLAMENTAR DA AERONÁUTICA NA COMPLETUDE DO ORÇAMENTO DA FAB

O orçamento público é composto pela Tríade Orçamentária. Esta nomenclatura representa o conjunto de três leis, são elas: o Plano Plurianual (PPO), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), consoante Cruz (2010). Além destas, no caso de haver necessidades que não estejam previstas em dotação anterior ou que precise aumentar dotação existente, são submetidos à aprovação do congresso os chamados créditos adicionais, por meio de projetos de lei ou medidas provisórias.

Com exceção do Plano Plurianual que é renovado a cada quatro anos, as leis orçamentárias são anuais. Tal característica lhes confere caráter de tramitação bem mais célere do que a média das proposições em curso no legislativo brasileiro. Ao utilizar os dados apresentados por Gomes, Carvalho e Reis (2009), verificou-se que a média de tempo para aprovação de um projeto de lei é de 19 meses. Tomando-se por base o orçamento anual, por sua vez, de acordo com a Constituição Federal em seu

Art.35, § 2º, inc. III, a proposta dará entrada no legislativo até 31 de agosto e deverá ser aprovada até 22 de dezembro, encerramento da Sessão Legislativa. Esse período totaliza, aproximadamente, quatro meses. Isso justifica a necessidade de uma Assessoria Parlamentar bem estruturada interna e externamente.

Em continuidade a abordagem das leis orçamentárias, outra questão relevante foi a aprovação das Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019. Com isso, as emendas parlamentares ao projeto da LOA, as individuais e as de bancadas estaduais passaram a ter a execução obrigatória de seus pressupostos garantidos na Constituição Federal, em conformidade com Santos e Gasparini (2020). Tais alterações constitucionais tornaram a apresentação dessas emendas sinônimo de adição de valor ao orçamento, motivo pelo qual é importante o trabalho de assessoramento para propor que sejam apresentadas beneficiando a FAB.

Ainda no rol dos dispositivos legais recentes sobre a questão tratada, está Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como teto de gastos, aprovada para estabelecer valor fixo, corrigido pela inflação, para a composição da LOA dos próximos vinte anos. Daqui se origina a principal motivação para o orçamento encontrar-se comprimido diante das necessidades dos ministérios.

Dessa forma, percebe-se que há muitas interferências externas em relação ao orçamento da união. Nos últimos cinco anos, questões supramencionadas foram incorporadas ao processo do Orçamento Público, que se encontra em constante evolução.

Assim sendo, o fato de a tramitação das leis orçamentárias ser acelerada, comparativamente às demais, e de haver parcela impositiva do orçamento destinada ao emendamento parlamentar, torna imperiosa a necessidade de definições ágeis por parte da ASPAER junto aos setores do COMAER correlacionados, e de preparo constante de seus assessores que atuarão na linha de frente, síntese dos argumentos tratados nos dois tópicos que seguem.

2.1 Coordenação com as Organizações responsáveis pelo Orçamento da FAB

Nesse ínterim, a fixação das despesas autorizadas para execução pela FAB depende do previsto na Tríade Orçamentária. Ou seja, a continuidade dos projetos existentes e a implantação dos novos, a aquisição de equipamentos, a manutenção

das Unidades, enfim, todas as atividades precisam que recursos sejam empregados para se concretizarem.

A ASPAER se insere nesse contexto para acompanhar a tramitação das leis que compõem o orçamento federal, as mudanças de cenários e fornecer ao parlamento informação sobre as ações da Aeronáutica, dentre outras tratativas técnicas junto às consultorias do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. As interações são realizadas visando sempre preservar os interesses do COMAER, que vieram estabelecidos na proposta do Executivo, ou que precisem ser complementados por emendas.

Nesse sentido, isto pode ocorrer por meio de emendas parlamentares individuais ou coletivas. Estas últimas podem ser das bancadas de cada estado da federação ou das comissões temáticas, como a de Defesa Nacional, por exemplo. Como fora mencionado anteriormente, os parlamentares tendem a buscar promoção pessoal agradando suas bases eleitorais locais o que torna maior o desafio de captação de recursos para a Aeronáutica.

Isso posto, no transcurso de suas atividades, é preponderante a atuação planejada, mediante coordenação conjunta com os órgãos centrais de planejamento e execução do orçamento da Força Aérea, possibilitando o exercício eficaz das tratativas da ASPAER, no âmbito interno à FAB, conforme Silva (2019). Isso porque essa solidez corrobora para definições precisas e atualizadas das ações da organização militar aqui estudada.

O curso das tramitações dos projetos de lei e outros correlatos se sucedem em tempos e movimentos ditados por necessidades estranhas à temporalidade do expediente militar. Sendo assim, as tratativas e decisões internas precisam ser efetivas e a comunicação precisa fluir sem interferências. As atividades de definição de prioridades ao emendamento na peça orçamental da FAB, e de acompanhamento da execução desses valores, por exemplo, são de competência de outras organizações militares inter-relacionadas, nesse aspecto, à ASPAER.

Assim, é necessário um posicionamento claramente expresso no Sistema Orçamentário do COMAER e uma doutrina interna definida para o assunto em questão. Uma vez que a Assessoria Parlamentar da Aeronáutica consta como componente do processo de Relacionamento Institucional, na estrutura da Força, propõe-se que haja ainda a previsão do inter-relacionamento entre Unidades relacionadas a propositura e

execução do orçamento da FAB, de forma a possibilitar tratativas mais ágeis entre elas.

2.2 Preparo contínuo da ASPAER para a atividade de Assessoria Parlamentar

Por outro lado, compondo a argumentação deste trabalho, é importante, também, a demarcação categórica das metodologias de abordagem e esclarecimento de informações ao parlamento, de acordo com Oliveira (2005), de maneira efetiva e versátil pela Organização Militar, que então passa a debruçar-se sobre os trabalhos externos. Nesse campo de atuação, o preparo e a estruturação da ASPAER subsidiarão as suas tratativas realizadas. Seguem dois casos, no intuito de ilustrar o trabalho externo realizado pela ASPAER.

Encontra-se nos itens 64, 73 e 74, Anexo 3, Seção I da Lei Nº 13.898, de 11/11/19, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020, a ressalva de contingenciamento de projetos estratégicos para a FAB, dentre eles o FX-2 (Caça Gripen). Esses itens foram incluídos na LDO por aposição de emenda parlamentar, mediante propositura do Estado Maior da Aeronáutica - EMAER e atuação dos Assessores da ASPAER.

Partindo para o segundo exemplo, tem-se que o valor de R\$ 17.217.605,00 foi a dotação inicial referente às emendas parlamentares individuais obtidas pela Aeronáutica ao orçamento de 2020. Os dados foram extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Tais recursos foram obtidos pela atuação da ASPAER, sob as definições e prioridades definidas pelo EMAER.

Nesse sentido, o objetivo de promover atuações bem sucedidas com relação ao trabalho realizado pela ASPAER no Congresso Nacional, em questões de orçamento, depende da coordenação das ações de maneira coesa e com processos bem definidos, como condição para evitar perda de efetividade no cumprimento da missão. Contudo, há riscos associados em algumas situações, como quando há movimentações de militares, por exemplo. Essa renovação na equipe dos assessores pode significar ponto negativo, caso não haja planejamento para o preparo dos recém chegados e troca de experiências e contatos por parte dos assessores que permanecerem.

Assim, verifica-se a importância em fortalecer as potencialidades da assessoria parlamentar na área orçamentária, visto que nem sempre as autoridades políticas

competentes pela aprovação do orçamento compreendem os benefícios trazidos para o Brasil, por essa aplicação de recursos. Para que isso ocorra, além do investimento em capacitação, pode-se ampliar o número de assessores que atuem na área do orçamento, o quadro de carreira e também as antiguidades, para que o fator da movimentação dos militares seja menos prejudicial.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atividade de relacionamento institucional aqui tratada, ocorre em contexto de mudanças ditadas dentro do amadurecimento social e democrático do Brasil. Conforme foi demonstrado, atualmente, há uma tendência de maior interferência do Poder Legislativo no orçamento público.

Nesse íterim, verificou-se que o orçamento da Força Aérea, parte dessa peça maior, após ter sido minuciosamente preparado e discutido dentre os órgãos competentes no seio do poder executivo, deve ser acompanhado e trabalhado também em sua fase de tramitação no poder legislativo.

Nesse sentido, o cerne da asserção foi a defesa da importância do relacionamento institucional realizado pela ASPAER, focado nas questões orçamentárias e alinhado ao planejamento estratégico da Força, com potencial de contribuir para a completude do orçamento do Comando da Aeronáutica.

Conforme tratado, há dois requisitos essenciais a essa atuação. Verificou-se a necessidade de que os trabalhos da ASPAER sejam alinhados ao conjunto das Organizações militares que compõem o inter-relacionamento do Sistema de Planejamento e Execução Orçamentária da Aeronáutica. Percebeu-se, também, a necessidade do planejamento, preparo e atualização dos procedimentos internos da Assessoria para manter-se eficiente e eficaz, sempre buscando seu aprimoramento.

Portanto, depreende-se facilmente após a leitura deste ensaio que a Assessoria Parlamentar possui incumbência organizacional relevante nas tratativas junto ao parlamento visando resguardar a peça orçamentária e contribuir para o atingimento da missão da Força Aérea, em face às constantes evoluções. A exemplo da manutenção dos valores de um projeto estratégico como o KC-390, da adição de valor para aquisição de equipamentos para uma UTI de Hospital de Força Aérea, dentre muitos outros benefícios concretos advindos do trabalho realizado junto ao Congresso Nacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/creditos> Acesso em 10out2020. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. 53. ed. 2. reimpressão. Brasília: Edições Câmara, 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional 105 de 12 de dezembro de 2019**. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. **Lei 13.898 de 11 de novembro de 2019**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13898.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em: 11 out. 2020.

CRUZ, I. O. C. O. **Orçamento Público no Congresso Nacional**: Uma análise clara e objetiva de um dos temas mais importantes (e complexos) do Legislativo brasileiro. Ed. do autor. Brasília: Instituto Desenvolver Brasil, 2010.

GOMES, F.B.C; CARVALHO, E.L; REIS, R. **Projetos de lei ordinária apresentados na câmara dos deputados entre 1999 e 2006**: tramitação geral e dos relacionados à saúde. E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, nov. 2009. Disponível em: <http://inseer.ibict.br/e-legis/index.php/e-legis/article/view/10/8>. Acesso em: 6 set. 2020.

OLIVEIRA, R. L. de. **Como Implantar uma Assessoria Parlamentar em Agências Reguladoras**. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Brasília 2005. Disponível em: http://www.sinagencias.org.br/conteudo_arquivo/290906_FA9442.pdf. Acesso em: 6 set. 2020.

SANTOS, F. P.; MOURÃO, G. H. B.; RIBEIRO, G. W. Poder legislativo e suas consultorias institucionais. **Caderno da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 133-152, jan. - dez. 2007.

SANTOS, N. C. B.; GASPARINI, C. E. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 31, p.339-396, jan. 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522020000100339&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 set. 2020.

SILVA, E. R. da. **A obtenção de recursos orçamentários em tratativas externas ao Exército Brasileiro**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019.