ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (IM) KLEBER SOARES MOURA

ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA:

uma contribuição para a eficiência do gasto público com a manutenção dos meios navais, por meio da técnica *carry over*.

Rio de Janeiro

2016

CC (IM) KLEBER SOARES MOURA

ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA:

uma contribuição para a eficiência do gasto público com a manutenção dos meios navais, por meio da técnica *carry over*.

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

Orientador: CMG (RM1) Nilson da Silva Moreira

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2016

À minha esposa, Margarida, e à nossa amada filha, Maria Fernanda,
por tornarem a minha vida mais leve e apaixonante.

AGRADECIMENTOS

À Deus, primeiramente, pelo dom da vida e pela graça de conseguir concluir mais uma etapa da vida.

À minha querida esposa, Margarida, e à nossa amada filha, Maria Fernanda, pela incansável demonstração de amor e por todo o apoio recebido.

A todos os meus amigos e familiares, que mesmo distantes, certamente torceram e continuam torcendo por mim.

A três eternos e queridos amigos (*in memorian*), de quem a saudade sempre incomoda e com os quais serei sempre grato: meu amado avô, Luis, o meu padrinho, Antonio, e ao meu primo-irmão, Antonio Carlos (sempre *TenCarlos*).

Ao meu orientador, CMG (RM1) Nilson, pela forma inteligente, amiga e agregadora com que conduziu este orientando durante a realização deste trabalho, sempre sugerindo rumos seguros.

Aos meus amigos da Turma Almirante Ary Rongel e demais colegas integrante do CEMOS 2016, pela amizade e pelo privilégio do convívio "em turma" durante mais essa singradura, quando pudemos reforçar alguns e criar outros laços de amizades.

Ao amigo, CF (IM) Rodrigo Guimarães, pelo apoio importantíssimo durante a fase de pesquisa deste trabalho.

À Escola de Guerra Naval, que por meio dos seus militares e servidores civis, pode nos oferecer as condições acadêmicas para a realização deste importante curso de carreira.

À Marinha do Brasil, que mesmo em um ano de dificuldades orçamentárias e financeiras, envidou todo o esforço para a concretização do curso, concedendo-nos esta grande oportunidade de formação profissional.

Hoje, a realidade mundial é muito distinta, mas igualmente insegura! Aos tradicionais atores estatais, somam-se ameaças transnacionais materializadas pelo terrorismo catastrófico; pelo crime organizado na forma do narcotráfico, do tráfico humano e da pirataria; pela guerra cibernética; e pelas crescentes discussões jurídicas quanto aos níveis de soberania em espaços marítimos. Em todos os casos, por suas características de fronteira porosa e de ambiente cujos níveis de fiscalização e de cooperação internacional podem ser considerados insipientes, os mares ganham protagonismo. A defesa de nossos interesses marítimos requer, desde o tempo de paz, a precisa interpretação de que é fundamental preparar-se para o emprego real, por meio de um Poder Naval moderno, capacitado e crível, com respaldo nas aspirações da sociedade. Não podemos ser seduzidos pela crença na perenidade da paz. A constante vigilância é o preço da liberdade!

Almirante de Esquadra EDUARDO BACELLAR **LEAL FERREIRA**

RESUMO

O uso eficiente dos recursos públicos não se limita aos períodos de orçamentos restritos, mas é certo afirmar que nesses momentos há uma maior preocupação com um acompanhamento mais rigoroso e preciso desses recursos, de modo a atribuir-lhes um gasto mais efetivo e de qualidade. Nesse contexto, o propósito estabelecido foi analisar como a flexibilização do princípio da anualidade do orçamento pode contribuir para a eficiência do gasto com a manutenção dos meios navais da Esquadra. Para tanto, foi analisado o período de 2012 a 2015, de forma a verificar como os recursos para manutenção dos meios navais se comportaram e puderam impactar consideravelmente o planejamento das manutenções nesse período. E nesse cenário de tendência de redução dos recursos orçamentários, associado a uma baixa flexibilização na execução deles por conta da legislação vigente, buscou-se mostrar que o uso de determinadas ferramentas pode contribuir com a eficiência do gasto e alavancar qualitativa e quantitativamente os programas de manutenção dos meios navais. Assim, por meio de uma pesquisa bibliográfica, foram analisadas as vantagens e desvantagens que a ferramenta orçamentária denominada *carry over* pode trazer para os programas de manutenção dos meios navais da Esquadra, mediante a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária, de forma a dar mais eficiência e qualidade ao gasto público em cenários de restrição orçamentária.

Palavras-chave: Anualidade Orçamentária. Flexibilização. *Carry Over*. Manutenção.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCIM	Centro de Controle de Inventário da Marinha
CF	Constituição Federal
CG	Centro de Gravidade
ComenChE	Comando em Chefe da Esquadra
COMIMSUP	Comando Imediatamente Superior
ComOpNav	Comando de Operações Navais
DBM	Doutrina Básica da Marinha
DE	Diretoria Especializada
DGMM	Diretoria-Geral do Material da Marinha
DS	Discriminação de Serviço
LOA	Lei Orçamentária Anual
MB	Marinha do Brasil
MCA	Motor de Combustão Auxiliar
MCP	Motor de Combustão Principal
MD	Ministério da Defesa
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Órgão de Direção Setorial
OM	Organização Militar
OMPS-I	Organização Militar Prestadora de Serviço Industrial
PDR	Período de Docagem de Rotina
PDRAE	Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado
PM	Período de Manutenção
PMI	Período de Manutenção Inicial
PMG	Período de Manutenção Geral
PPA	Plano Plurianual
PROGEM	Programa Geral de Manutenção
SAbM	Sistema de Abastecimento da Marinha
SGM	Secretaria-Geral da Marinha
SPO	Sistema de Planejamento e Orçamento
UG	Unidade Gestoria

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 8
1.1 O problema 9
1.2 Objetivos 10
1.3 Delimitação do Estudo 11
1.4 Relevância do Estudo 12
1.5 Organização do Estudo 12
1.6 Metodologia 13

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL 15
2.1 A evolução do orçamento público 15
2.2 As leis orçamentárias 17
2.3 O princípio da eficiência na Administração Pública 18
2.4 Como a Lei nº 8.666/1993 aprimorou o gasto público no Brasil 19

3 A TÉCNICA *CARRY OVER* NO CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO 20

4 A ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA E O *CARRY OVER* 22
4.1 Como o princípio da anualidade orçamentária pode melhorar a eficiência do gasto público? 22
4.2 O uso da técnica *carry over* para a flexibilização da anualidade orçamentária 24

5 A FLEXIBILIZAÇÃO DA ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA E SEUS REFLEXOS NA MANUTENÇÃO DOS MEIOS NAVAIS 32
5.1 Uma análise dos recursos alocados para manutenção dos meios navais 32
5.2 Contribuição da técnica *carry over* para a eficiência do gasto com a manutenção dos meios navais 34

6 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS 40
6.1 Conclusão 40
6.2 Recomendações para estudos futuros 42

REFERÊNCIAS 44
APÊNDICES 47
ANEXOS 51

1– INTRODUÇÃO

A busca pela eficiência do gasto público não é tarefa recente e não é peculiar aos períodos de ajuste fiscal. Uma prova disso é que a vigente Carta Política[1] traz em seu artigo 174 que "o planejamento é determinante para o setor público", de modo a permitir ao Estado que bem exerça o seu papel de agente normativo e regulador da atividade econômica.

E é justamente nessa atividade de planejamento estatal que o orçamento público tem ganhado importância, como ferramenta que possibilite a otimização da fixação de despesas e previsão de receitas alocadas anualmente aos gestores públicos.

Desse modo, a Marinha do Brasil, como parte da Administração Direta[2], tem como responsabilidade a busca da eficiência do gasto dos recursos públicos a ela destinados, executando-os com transparência e apresentando os resultados à sociedade.

Nesse contexto, o presente trabalho tem como propósito analisar como a flexibilização do princípio da anualidade do orçamento pode contribuir para a eficiência do gasto com a manutenção dos meios navais da Esquadra[3], tendo em vista que estes têm participação direta na missão da Força, e a disponibilidade desses meios é fator determinante para a consecução das tarefas impostas ao Poder Naval[4], tais como controle das áreas marítimas e negação do uso do mar.

Para tanto, será analisado o uso da ferramenta orçamentária denominada *carry over*, já aplicada em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[5], que possibilita a transferência de economias orçamentárias de um exercício para o outro, e, desse modo, não obriga que todos os recursos recebidos em um exercício financeiro

[1] A atual Constituição Federal, publicada em 05 de outubro de 1988, também é chamada de Carta Política por diversos autores da área jurídica.
[2] A Administração Direta diz respeito ao ramo da Administração Pública composto pelos diversos ministérios e órgãos de assessoramento direto ao Presidente da República.
[3] Não serão incluídos os meios subordinados à Força de Submarinos e à Força Aeronaval, nem os distritais.
[4] O Poder Naval é a expressão militar do Poder Nacional, e tem como tarefas básicas o controle da área marítima, a projeção de poder sobre terra, a negação do uso do mar ao inimigo e a contribuição com a dissuasão (BRASIL, 2014).
[5] A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma instituição de cooperação internacional, fundada em 1960, com sede em Paris.

devam ser compulsoriamente gasto nele. Assim, ao analisar os recursos alocados para a manutenção dos meios navais da Esquadra no período do último Plano Plurianual (PPA)[6] – 2012 a 2015, serão apresentadas propostas de como essa ferramenta, o *carry over*, pode tornar mais eficiente os gastos com a manutenção desses meios, possibilitando que os recursos atendam efetivamente suas necessidades, em decorrência da flexibilização da anualidade do orçamento proporcionada pelo *carry over*. Com isso, espera-se que a manutenção, função logística de grande relevância no âmbito do Sistema de Abastecimento da Marinha (SAbM), possa ser impulsionada qualitativa e quantitativamente, sem julgar o mérito da suficiência do montante de recursos alocados atualmente para essa atividade.

1.1 – O problema

As incertezas na alocação de recursos orçamentários e a tendência de redução dos montantes destinados à manutenção dos meios navais têm dificultado a realização dos programas de manutenção. Soma-se a isso a imposição de que os recursos devem ser comprometidos no mesmo exercício em que são recebidos, por força da anualidade orçamentária, dificultando a boa gestão do gasto público, principalmente quando a execução orçamentária depende da prévia conclusão de procedimentos licitatórios por vezes demorados.

Assim, ao analisar o período de 2012 a 2015, que correspondeu ao do último PPA, foi possível perceber como os recursos para manutenção dos meios navais se comportaram, apresentando decréscimos capazes de impactar consideravelmente o planejamento das manutenções desses meios.

Nesse cenário de tendência de redução dos recursos orçamentários, e de baixa flexibilização na execução deles por conta da legislação vigente, a busca por ferramentas que possam contribuir com a eficiência do gasto e alavancar qualitativa e quantitativamente os

[6] O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do governo federal, elaborado a cada quatro anos.

programas de manutenção dos meios, em especial em cenário de orçamentos restritos, torna-se relevante e constitui-se no problema a ser solucionado. E é nesse contexto que o uso do *carry over* pode contribuir com a melhora na eficiência do gasto com a manutenção dos meios navais, aliada à flexibilização do princípio da anualidade orçamentária.

Para tanto, algumas questões são apresentadas, de modo que a melhor solução para o problema definido seja buscada. São elas:

a) É possível flexibilizar um princípio orçamentário?

b) Por que a anualidade do orçamento pode ser um dificultador para eficiência do gasto público?

c) A técnica *carry over* já é usada em outros países?

d) Como a manutenção dos meios navais pode ser beneficiada com o uso do *carry over*?

1.2 – Objetivos

Matias-Pereira (2012b) afirma que é essencial definir o objetivo principal da pesquisa, bem como os seus objetivos secundários, pois a soma destes consolida aquele.

Seguindo os ensinamentos do autor, serão apresentados a seguir os objetivos principal e secundários estabelecidos para esta pesquisa.

1.2.1 – Objetivo Principal

Para responder às questões apresentadas quando da definição do problema, o objetivo principal estabelecido para este trabalho foi o descrito a seguir:

> Analisar como a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária pode melhorar a eficiência do gasto com a manutenção dos meios navais, mediante o uso da técnica *carry over*.

1.2.2 – Objetivos Secundários

Para atingir o objetivo principal, foram definidos os seguintes objetivos específicos (secundários):

a) Analisar o Orçamento Público no Brasil;

b) Apresentar a técnica *carry over* no contexto orçamentário; e

c) Compreender a relação entre a anualidade orçamentária e a técnica *carry over*.

1.3 – Delimitação do Estudo

Com o intuito de prover uma sólida sustentação da base teórica empregada nesta pesquisa, os dados utilizados referentes aos gastos públicos foram fornecidos pelas Diretorias e OM que, por dever funcional, lidam diretamente com a execução dos recursos orçamentários destinados a suportar os programas de manutenção da MB. No tocante aos dados de fontes alheias à MB, tal abordagem ficou restrita àquelas de elevado reconhecimento público, de modo que o quesito confiabilidade, importante em qualquer trabalho acadêmico, não seja questionado.

Por fim, o espaço temporal a que se refere a análise dos dados coletados foi reduzido ao período de 2012 a 2015, de modo que, propositalmente, coincidisse com o período de um dos grandes instrumentos de planejamento de médio prazo do governo federal, o PPA.

Entende-se que, pelo fato de a Marinha integrar a Administração Direta, e participar da elaboração do PPA, propostas de melhorias exógenas podem à ela afetar, e, no sentido inverso, tentativas de aprimoramento dos gastos públicos, como a objeto deste estudo, também podem se espraiar pelos quatro cantos da Administração Pública Federal, caso seja bem entendida e disseminada pelos canais de comunicação competentes.

1.4 – Relevância do Estudo

Num cenário de tendência de redução dos recursos alocados para a manutenção dos meios navais, e de baixa flexibilização na execução deles, a busca por ferramentas que possam contribuir com a eficiência do gasto e incrementar a quantidade de programas de manutenção dos meios, em especial quando são disponibilizados orçamentos reconhecidamente restritos, torna-se relevante.

E é nesse contexto que será analisada e apresentada a proposta de uso da ferramenta denominada *carry over*, alinhada a uma flexibilização da anualidade do orçamento, com o fito de se obter eficiência na execução dos recursos orçamentários destinados à manutenção dos meios navais.

1.5 – Organização do Estudo

Para um bom entendimento do leitor, este estudo foi estruturado em seis capítulos, de modo que seja percebido o encadeamento lógico da abordagem seguida e, ao final, os objetivos propostos sejam atingidos e as questões levantadas sejam respondidas.

Assim, serão apresentados no capítulo 2 alguns pontos relevantes sobre o orçamento público no país, mostrando a sua evolução e as principais leis orçamentárias, além de discorrer sobre a importância do princípio da eficiência na execução do gasto dos recursos orçamentários. Por fim, o capítulo será arrematado com uma exposição da importância da lei federal de licitações e contratos para o aprimoramento do gasto público.

Já o capítulo 3 mostrará o que é e qual a importância da técnica *carry over* no contexto orçamentário, de modo que, no capítulo seguinte, o foco será expor como o princípio da anualidade orçamentária pode contribuir com a eficiência do gasto público, e discutir a importância do *carry over* quando usado para a flexibilização desse princípio orçamentário.

Com o objetivo de direcionar o objeto deste estudo para a realidade da Marinha, mais precisamente para o âmbito da manutenção dos meios navais, no capítulo 5 procura-se entender como o *carry over* pode contribuir com a eficiência dos gastos com manutenção, após ser procedida uma análise dos recursos destinados a essa função logística no período de 2012 a 2015.

Por fim, após desenvolvidas todas as etapas da abordagem estabelecida para responder à questão formulada, será apresentada uma conclusão e levantadas novas questões, entendidas como relevantes para dar continuidade a estudos futuros sobre o uso da ferramenta *carry over* na flexibilização da anualidade orçamentária.

1.6 – Metodologia

Para a boa condução deste trabalho, foi importante compreender que o conhecimento científico é sistemático, e caracterizado pela verificabilidade, ou seja, as afirmações que não podem ser comprovadas não pertencem ao âmbito científico (MARCONI e LAKATOS, 2010).

Assim, ao se definir o problema a ser estudado e estando os objetivos do presente estudo estabelecidos, faz-se importante escolher o método científico a ser seguido. Portanto, será adotado o método indutivo, o qual é definido pelas mencionadas autoras (2010) como informações acerca de casos observados permitem chegar a uma conclusão que contém informações sobre casos não observados.

Alinhado com esse entendimento, a pesquisa bibliográfica, por não se constituir de mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, será a técnica adotada.

Desse modo, serão pesquisadas as melhores doutrinas pátrias na área orçamentária, além de consultas a trabalhos de autores estrangeiros com trabalhos reconhecidos, apresentando casos em que a ferramenta orçamentária denominada *carry over*

já foi aplicada, como em países da OCDE, numa tentativa de demonstrar que a flexibilização da anualidade orçamentária pode contribuir para a eficiência dos gastos.

No âmbito da MB, após a realização de visitas a *stakeholders* relevantes à gestão dos recursos orçamentários destinados à manutenção dos meios navais da Esquadra, será realizada uma análise dos recursos alocados no período de 2012 a 2015 para a manutenção desses meios, de maneira a ser verificar como a técnica do *carry over* pode contribuir para a eficiência do gasto desses recursos.

2 – O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Até o meado da década de 1960, o orçamento público brasileiro foi adotado como instrumento puro de controle, preocupando-se apenas com o objeto do gasto. Entretanto, a busca por uma modernização orçamentária trouxe, segundo Giacomoni (2012), uma grande novidade no final da década de 1990, quando foram estabelecidas as classificações funcionais e por programas.

Isso mostra a evolução do processo orçamentário no Brasil, tornando evidente os rumos seguidos pelos recursos públicos no país. É oportuno mencionar que os recursos orçamentários recebidos pela MB também seguiram essa trajetória e disso decorre a importância de se entender, de forma sistêmica, o processo orçamentário brasileiro, como se propõe o presente capítulo.

2.1 – A evolução do orçamento público

No âmbito do processo de planejamento do setor público, conceitualmente o orçamento público é um documento que contém as previsões da arrecadação de receitas e de gastos dos governos para certo período de tempo. Baleeiro (2010) define orçamento público, nos países democráticos, como sendo:

> O ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei (BALEEIRO, 2010, p. 201).

A história da evolução dos orçamentos encontra-se estreitamente ligada à evolução das instituições democráticas e aos avanços do conhecimento, em especial nas áreas de economia e de administração (ALBUQUERQUE et al., 2013).

Assim, até as primeiras décadas do século XX, o orçamento público consistia

basicamente de uma peça destinada a conferir legalidade à estimativa de receita e à fixação da despesa, não tendo assumido, ainda que minimamente, a função de um instrumento de planejamento.

Desse modo, Albuquerque et al (2013) explica que, com evolução das técnicas de planejamento e de intervenção do Estado na economia, novas funções foram incorporadas ao orçamento, fazendo surgir suas distintas espécies, a seguir expostas.

Primeiramente, tem-se o orçamento tradicional, cuja principal função é o controle político das finanças públicas, por meio de técnicas contábeis, confrontando receitas e despesas de modo a manter o equilíbrio financeiro. A crítica que se fez a essa espécie orçamentária é o foco dado ao objeto do gasto, não buscando refletir um programa de governo ou conjunto de objetivos a atingir (ALBUQUERQUE et al., 2013).

Ainda segundo os referidos autores (2013) tem-se, como um aperfeiçoamento do tipo tradicional, o orçamento por desempenho, que procurou melhorar o processo orçamentário de modo que o gestor pudesse avaliar não somente o montante dos gastos, mas os resultados da ação de governo decorrentes desses gastos. Dessa forma, o orçamento de desempenho incorporou uma segunda dimensão ao orçamento tradicinal, denominada programa, por meio da qual procurou-se medir o desempenho organizacional.

Com o objetivo de tornar o orçamento público um efetivo instrumento de planejamento, surgiu o orçamento-programa, buscando traduzir o plano de trabalho do governo, indicando os programas e as ações a serem realizados, além dos projetos e atividades e os montantes de recursos a serem utilizados. Assim, constituiu um marco no orçamento público, enfatizando a importância do planejamento da ação governamental antes da elaboração do orçamento. No Brasil, o orçamento-programa teve como marco a Lei nº

4.320/1964[7] e, posteriormente, o Decreto-Lei nº 200/1967[8], ambos os normativos abordando a integração entre o planejamento e o orçamento público.

Percebe-se que, desde o orçamento tracional até a chegada do orçamento-programa, o que houve foi simplesmente uma preocupação com a forma de dispender os recursos públicos, procurando-se aperfeiçoá-la. Entendeu-se, portanto, que o orçamento-programa poderia cumprir essa tarefa, ao se enfatizar o planejamento quando da elaboração de uma ação de governo. E é nesse sentido que são elaboradas as leis orçamentárias, expostas no tópico a seguir.

2.2 – As leis orçamentárias

À medida que o orçamento foi ganhando relevância no processo de planejamento governamental, as leis e doutrinas afetas ao tema também se aperfeiçoaram.

Considerando-se um horizonte temporal mais contemporâneo, a Lei nº 4.320 de 1964 é considerada um grande marco para orçamento público brasileiro, pois se propôs a adotar um orçamento padrão, além de estabelecer um plano de contas para os três níveis de governo.

Instituída como uma das principais novidades da Constituição Federal de 1988, a lei do PPA, nos dizeres de Giacomoni (2012), representa a síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual. Trata-se de um instrumento de planejamento governamental elaborado a cada quatro anos.

Também criada pela Constituição vigente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas, prioridades, metas fiscais e orienta a elaboração da proposta

[7] Esta Lei estabelece regras gerais para os orçamentos públicos no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
[8] O referido Decreto-Lei dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

orçamentária. Sua aprovação anual dentro do prazo (até 17 de julho) possibilita a compreensão de vários aspectos da economia e da administração do setor público.

Por fim, tem-se a Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja proposta cabe ao poder Executivo e consolida as necessidades de todos os setores da administração pública, devendo ser enviada ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano, de modo a ser devolvida para sanção do Chefe do Executivo até 22 de dezembro anualmente. E em sintonia com o que busca cada uma dessas leis orçamentárias, tem-se, também, o princípio da eficiência, a ser abordado na seção seguinte, que se preocupa com os resultados decorrentes do gasto público,

2.3 – O princípio da eficiência na Administração Pública

A eficiência, como princípio da Administração Pública, encontra-se assentada no artigo 37 da atual Constituição da República, desde 1998, inserido por meio da Emenda Constitucional nº 19. Entretanto, a eficiência já era observada no setor público brasileiro antes da aprovação daquela emenda à atual Constituição, pois, é por dever de eficiência, que se impõe a todo agente público que realize suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional (MEIRELLES, 1997). Isso mostra que a eficiência já era um princípio administrativo, mas não dispunha de suporte constitucional.

É oportuno mencionar que o princípio da eficiência pode contribuir para o atingimento dos resultados a que se propõem os serviços públicos, em especial em uma estrutura burocrática como a brasileira. Nesse sentido, tal princípio torna-se imprescindível a qualquer administração, pois tem por fim atingir resultados positivos.

Soma-se a isso o fato de a eficiência atuar em sintonia com os demais princípios da Administração Pública, a exemplo do princípio da legalidade, que tem estreita influência com a licitação pública, orientada por meio da Lei nº 8.666/1993.

Desse modo, o princípio da eficiência, no âmbito público, pode e deve ser

incutido como resultado a ser alcançado nas licitações públicas, com o objetivo de melhorar o gasto público. E é nesse sentido que foi publicada a Lei nº 8.666/1993, de modo a estabelecer regras gerais para as licitações e contratos públicos, como será abordado no próximo tópico.

2.4 – Como a Lei nº 8.666/1993 aprimorou o gasto público no Brasil

A Lei nº 8.666/1993 é uma exigência da Constituição Federal de 1988 e tem por objetivo instituir normas gerais para licitações e contratos da Administraçao Pública. Para Di Pietro (2014), a licitação é considerada um princípio ao qual se vincula a Administração Pública, por força do interesse público envolvido nas compras e contratações públicas.

Segundo Meirelles (2003), os princípios norteadores de um procedimento licitatório são igualdade entre os licitantes, publicidade, procedimento formal, julgamento objetivo, sigilo das propostas e adjudicação compulsória.

Assim, é por força do princípio da igualdade, por exemplo, que a Administração assegura igualdade de direitos a todos os interessados em contratar, de modo a escolher a proposta mais vantajosa. É pautada nisso que a licitação, por meio da Lei nº 8.666/1993, preocupa-se também com a isonomia e competitividade durante as contratações.

Desse modo, alinhando-se igualdade de participação, incentivo à concorrência e isonomia dos atos que integram um procedimento licitatório, a Administração tem buscado aprimorar o gasto público, por meio da Lei nº 8.666/1993. É oportuno mencionar, entretanto, que o resultado da aplicação dessa lei nem sempre é o esperado pelos gestores. E é por isso que a referida lei já sofreu pelo menos 14 alterações desde a sua edição (DI PIETRO, 2014).

Por isso, o uso de outras ferramentas visando cada vez mais o aprimoramento do gasto público torna-se importante e tem terreno para aplicação, em complemento aos dispositivos contidos na Lei nº 8.666/1993. E é nesse contexto que o *carry over*, a ser comentado no tópico seguinte, surge como alternativa para melhorar a eficiência dos gastos.

3 – A TÉCNICA *CARRY OVER* NO CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO

Desde o início dos anos de 1980, os setores públicos têm sofrido transformações nas suas formas de gestão, por meio das chamadas Reformas Administrativas ou Gerenciais. No campo internacional, as principais mudanças ocorreram no Reino Unido e nos Estados Unidos da América, já no início da referida década. No Brasil, essas reformas ganharam força no meado dos anos de 1990, quando da divulgação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)[9], na gestão de Bresser Pereira (1934-)[10].

Nesse contexto, o *carry over* apresenta-se como mecanismo para a solução de diversos problemas afetos à qualidade do gasto público e ao planejamento governamental de médio prazo. É claro que para se obter essa eficiência utilizando-se o *carry over* faz-se necessário entendê-lo melhor, de modo que ele seja corretamente implementado. Segundo Albuquerque et al (2013), o *carry over* pode ser entendido como

> Um mecanismo de flexibilização da anualidade orçamentária, que permite o direito de usar uma dotação não comprometida, além do ano para o qual ela foi originalmente autorizada. É também conhecido como *End-Year-Flexibility* ou *Carry Forward* (ALBUQUERQUE et al., 2013, p. 365).

Assim, a possibilidade de adoção do *carry over* como técnica orçamentária apresentava como principal argumento a obtenção de eficiência do gasto, tendo em vista que seu uso reduz a compulsoriedade de comprometimento dos recursos orçamentários de forma irrestrita ao final do exercício financeiro, na maioria das vezes forçando uma alteração do planejamento governamental. De acordo com os ensinamentos de Lienert e Ljungman (2009), o *carry over* é uma ferramenta gerencial que pode fornecer ao órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento (SPO)[11] informações sobre as reais necessidades de dotação orçamentária de cada órgão.

---

[9] O PDRAE foi publicado em 1995 e tinha por objetivo criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais (Bresser Pereira e Spink, 2006).

[10] Luiz Carlos Bresser Pereira foi ministro da Administração Federal e Reforma do Estado de 1995 a 1999.

[11] O SPO foi organizado e disciplinado pela Lei nº 10.180/2001.

Com isso em mente, e considerando que somente o suporte legal proporcionado pelas leis orçamentárias e outras relacionadas ao gasto público não conferem por si uma efetiva eficiência a ele, serão analisados na seção seguinte os impactos da flexibilização da anualidade orçamentária na eficiência do referido gasto, verificando-se como o *carry over* pode ser inserido nessa flexibilização e como com a eficiência do gasto público ele pode contribuir.

4 – A ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA E O *CARRY OVER*

É certo afirmar que tanto o princípio da eficiência quanto a legalidade do procedimento licitatório buscavam atender ao interesse público nos mais diversos aspectos, como a realização de um gasto de qualidade com os recursos orçamentários e a isonomia dos interessados em participar das compras públicas. Mas isso, sem o uso complementar de determinadas ferramentas, e caso não seja realizado o aprimoramento requerido por qualquer processo de planejamento, não é efetivamente atingido.

Desse modo, neste capítulo serão abordadas propostas de aprimoramento da anualidade orçamentária, as quais, somando-se às ferramentas de que já dispõe o setor público, como a licitação e outras, em muito pode elevar a qualidade e a eficiência do gasto governamental.

4.1 - Como o princípio da anualidade orçamentária pode melhorar a eficiência do gasto público?

O orçamento público no Brasil é caracterizado pelo que a melhor doutrina chama de orçamento autorizativo. Entre outros aspectos, um ponto relevante dos orçamentos autorizativos é o fato de permitir que o Poder Executivo realize os chamados contingenciamentos, ou seja, determinados recursos que foram autorizados pelo Legislativo não são executados, após avaliação e determinação do Executivo. Esse procedimento se reveste de importância, tendo em vista que é precedido de uma avaliação técnica e sempre se orienta pela busca do equilíbrio fiscal. Entretanto, na prática ele tem contribuído para o comprometimento a qualquer custo dos recursos recebidos, pois os gestores sabem que, por não haver uma imposição legal que os tranquilize de que recebidos os recursos, estes devem ser gastos naquilo a que efetivamente se destinam, independente da fase do exercício

financeiro em que se encontrem.

Em outras palavras, o que se observa é a realização de gastos com qualidade questionável, principalmente pelo curto prazo dado para o comprometimento completo desses recursos, que dificulta por vezes a observância de todos os requisitos formais demandados por um processo licitatório. Em decorrência, os gestores muitas vezes lançam mão de ferramentas legais, a exemplo da dispensa de licitação e do instituto denominado *carona*[12], cuja consequência pode ser a obtenção de preços maiores ou a baixa participação de concorrentes nos certames. É digno de nota que nem todos os gastos realizados ao final do ano são considerados ineficientes. Entretanto, a obrigatoriedade de se executar os recursos dentro do exercício do recebimento, e o curto prazo dado para isso ou o prazo demandado para as questões formais de uma licitação, por exemplo, comprometem a eficiência do gasto.

Nesse sentido, Petrei (1997) ressalta que os gestores buscam comprometer as dotações orçamentárias recebidas devido ao risco de perder tais dotações, caso não as comprometa dentro do exercício. Liebman e Mahoney (2013) analisaram a qualidade do gasto no fim do exercício financeiro nos Estados Unidos da América, constatando que nesse período houve um aumento tanto dos dispêndios quanto do número de contratos, fazendo os autores concluírem que a qualidade do gasto era questionável, caso tais dotações pudessem ser comprometidas no exercício seguinte. Em suas análises, os autores (2013) também registraram que o gasto na última semana do exercício era cerca de cinco vezes maior do que aquele realizado nas demais semanas do ano fiscal.

Outro exemplo de como a eficiência do gasto público pode ser questionável é levantado por Jones e McCaffery (2008), ao analisar dados no âmbito do Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América, quando os autores perceberam que os recursos orçamentários ainda não comprometidos nos últimos dois meses do exercício financeiro têm

[12] A "carona" é a denominação atribuída à adesão que um órgão realiza a uma licitação com registro de preços de responsabilidade de outro (Decreto nº 7.892/2013).

sua execução acelerada, pois o entendimento dos gestores é de que, caso assim não o façam, tais dotações são perdidas, comprometendo o planejamento do exercício seguinte.

Pelo exposto, percebe-se que a imposição de comprometimento das dotações orçamentárias na íntegra dentro do exercício em que foram alocadas tem gerado distorções e questionamentos sobre a qualidade dos gastos nessas condições. Com o objetivo de aprimorar e buscar uma forma eficiente de executar os recursos orçamentários, observando a anualidade orçamentária, Diamond (2006) ressalta que no âmbito dos países da OCDE a tendência tem sido flexibilizar a rigorosidade da centralização na gestão orçamentária, caminhando-se para uma descentralização, de modo a atribuir aos órgãos maior flexibilidade para a utilização dos recursos orçamentários. Para o autor, essa flexibilização tem possibilitado, por exemplo, a transferência de dotações orçamentárias não comprometidas para o exercício financeiro seguinte, contribuindo para a boa gestão do gasto. E isso é possível com o uso de técnicas como *carry over*, como será observado na seção seguinte.

4.2 - O uso da técnica *carry over* para a flexibilização da anualidade orçamentária

Com o entendimento do que é a técnica *carry over*, será analisada nesta seção como ela pode ser inserida no contexto da flexibilização da anualidade orçamentária, destacando suas vantagens e desvantagens.

4.2.1 – Possíveis vantagens do *carry over*

É oportuno registrar que, nos países onde o *carry over* não é aplicado, torna-se cada vez mais difícil conhecer a verdadeira necessidade de gasto dos órgãos, haja vista a imposição legal que obriga os gestores a comprometer os recursos dentro do exercício em que foram recebidos, afetando sobremaneira o planejamento governamental e a alocação desses

recursos, como é o caso do Brasil. É com o objetivo de minimizar essa distorção que o *carry over* se apresenta como alternativa, pois contribui para que os recursos orçamentários distribuídos sejam usados nas necessidades reais dos órgãos.

Ainda segundo os ensinamentos de Lienert e Ljungman (2009), o *carry over* também pode conferir maior flexibilidade e eficiência na gestão de projetos com duração plurianual, pois o valor total desses projetos já é conhecido desde a sua autorização inicial, não havendo a necessidade de renovação anual do gasto por meio da ratificação do Poder Legislativo. Além disso, uma relevante vantagem do *carry over* diz respeito à minimização dos impactos decorrentes de atrasos em processos licitatórios, por exemplo, tendo em vista entraves burocráticos que, dificultam a execução de contratos importantes. É importante frisar que com o *carry over* os recursos somente serão empenhados no exercício em que as despesas serão efetivamente realizadas. Isso se mostra bem oportuno para a realidade orçamentária brasileira, na qual o instrumento de execução orçamentária denominado restos a pagar tem afetado consideravelmente o planejamento orçamentário, ao comprometer recursos do exercício seguinte com despesas do anterior.

4.2.2 – Possíveis desvantagens do *carry over*

Como exposto na seção anterior, o uso do *carry over* possibilita uma certa discricionariedade aos gestores na alocação de recursos públicos. Entretanto, é oportuno registrar que o *carry over*, ao permitir o uso futuro de recursos não utilizados durante uma parte do exercício financeiro, pode distorcer o objetivo da sua real finalidade, que é a flexibilização da gestão orçamentária centralizada, na medida em que se valorizar indiscriminadamente a realização das economias orçamentárias em detrimento das metas estabelecidas no planejamento governamental.

Soma-se a isso a possibilidade de acúmulo por mais de um exercício dos recursos

não utilizados, e o risco de que determinados setores imobilizem desnecessariamente recursos quando com essa situação se depararem, são disfunções pelas quais podem passar as administrações que venham a usar o *carry over*.

Assim, essa situação de "falsas" economias orçamentárias pode contribuir para que os órgãos responsáveis pela gestão orçamentária realizem cortes por ocasião da distribuição de recursos, adotando como informação de apoio à decisão os recursos acumulados por meio da ferramenta *carry over*.

Para Hyndman et al. (2007), há também um problema de ordem operacional observado no Reino Unido em relação ao *carry over*, tendo em vista que lá existe total liberdade para se transferir de um exercício para outro as dotações não utilizadas, podendo tal prática se estender por vários exercícios. Ainda segundo os referidos autores, essa autonomia para transferência de recursos fica a cargo de cada ministério, que pode determinar "se e como" pode ser operacionalizado o *carry over* no seu âmbito de atuação. É oportuno registrar que os citados autores também indicaram que somente os ministérios que adotaram o *carry over* em todos os níveis de sua estrutura apresentaram resultados satisfatórios na redução dos gastos de fim de exercício, indo em sentido oposto aqueles que não agiram com o objetivo de disseminar a metodologia *carry over* ao longo das unidades subordinadas. Assim, viu-se que vantagens e desvantagens podem decorrer do uso dessa ferramenta orçamentária, cujo modo de usá-la será apresentado na seção seguinte.

4.2.3 – Como usar o *carry over*?

De posse das vantagens e desvantagens que o *carry over* pode proporcionar, torna-se relevante agora saber como usá-lo. Nesse sentido, os autores Lienert e Ljungman (2009) apresentaram determinadas condições entendidas como necessárias para que os países consigam empregar essa ferramenta em suas estruturas orçamentárias:

a) O superávit obtido ao final de determinado exercício, decorrente da não utilização de recursos, deve decorrer de ganhos de eficiência ou de eventuais atrasos na execução de despesa, e não de exagero nas estimativas orçamentárias;

b) Possibilidade de acesso a fontes de financiamento que possibilitem o governo cumprir os compromissos assumidos, utilizando-se dos recursos transferidos mediante o *carry over*;

c) Tanto os créditos orçamentários quanto os recursos financeiros para suportá-los devem ser transferidos para o exercício seguinte, de modo a não por em risco a capacidade de gestão governamental e a responsabilidade fiscal estabelecidas pela política econômica;

d) Permitir que a estrutura dos sistemas de controle interno e externo[13] atuem de modo a identificar se os recursos transferidos foram empregados de forma eficiente, em observância ao estabelecido pelo planejamento governamental.

Por fim, outro ponto importante levantado por Hyndman et al. (2007) é que a ferramenta *carry over* deve ser estendida a todos os níveis de governo – dos ministérios às unidades de menor escalão, pois limitar o seu uso somente aos órgãos de cúpulas pode colocar em risco os potenciais resultados positivos do mecanismo. Com essas propostas de uso em mente, no tópico seguinte será mostrado como o *carry over* é usado em países no âmbito da OCDE.

4.2.4 – O uso do *carry over* no cenário internacional

Na seção anterior, viu-se que o uso do *carry over* exige determinadas condições a serem observadas nos sistemas de planejamento e orçamento de cada país. Com base em

[13] No Brasil, a CF/1988 dispõe em seu art. 70 que a fiscalização dos diversos sistemas, dentre eles o orçamentário e o financeiro, será exercida pelo controle externo, a cargo do Congresso Nacional, e pelo controle interno de cada poder.

pesquisa[14] realizada no período de 2007 a 2008, a OCDE passou a registrar numa base de dados as práticas orçamentárias de 97 países, incluindo os desenvolvidos, emergentes e subdesenvolvidos.

Como resultado dessa pesquisa, foi possível entender a percepção e a prioridade que os países atribuem ao uso do *carry over*. Assim, no tocante às despesas de custeio, 43 países autorizavam a transferência de dotações para o exercício seguinte. Já no que se refere aos recursos para investimentos, dos 97 países consultados, 66 permitiam o uso do *carry over*. Por se tratar de uma organização preocupada em conhecer e disseminar boas práticas orçamentárias dos países que a integram, em 2012 a OCDE realizou outra pesquisa[15], com o objetivo de observar a evolução das práticas constatadas na de 2007 a 2008, cujo resultado foi divulgado somente em 2014, conforme consta na TAB. 1 (ANEXO A).

O resultado da nova pesquisa, quando comparado com as práticas da anterior, também ressaltou alguns pontos relevantes sobre o uso do *carry over*, conforme consta no GRAF. 1 (APÊNDICE A). Durante a pesquisa de 2012, foram consideradas as despesas de custeio, as relativas a operações de crédito e os investimentos. Ao comparar as duas pesquisas, a maioria dos países (58%) permitiu o uso do *carry over* com algum tipo de autorização, e poucos países (15%) permitiram o uso dessa ferramenta sem autorização, conforme consta no GRAF. 1. Além disso, é mostrado ainda, por meio do GRAF. 2, integrante do APÊNDICE A, como o responsável por autorizar a transferência de recursos de um exercício para outro varia, levando-se em conta a peculiaridade de cada país e a estrutura do respectivo sistema de orçamento. Para a maioria dos países, o Ministro das Finanças ou Equivalente é o responsável por autorizar a transferência dos recursos de um exercício para o outro, mediante o *carry over*.

No cenário internacional, o Reino Unido é um bom estudo de caso para entender

[14] Disponível em: http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx. Acesso em: 09/07/2016.
[15] Os dados da pesquisa de 2012 encontram-se disponíveis na publicação "Procedimentos e Práticas Orçamentárias nos países da OCDE", divulgada em 2014 (OECD *Publishing*, 2014. Tradução nossa).

melhor a importância do *carry over*. Tendo sido lá implementado na segunda metade dos anos de 1970, Lienert e Ljungman (2009) ressaltam que foi apenas a partir de 1980 que o *carry over* foi efetivamente usado para reduzir o patamar dos gastos de fim de exercício, não necessitando de autorização para tanto, porém se limitando às despesas de capital, até o limite de 5% das dotações orçamentárias inicialmente concedidas. Ainda na década de 1980, mais precisamente a partir de 1988, os referidos autores (2009) afirmam que o mecanismo do *carry over* foi estendido a algumas despesas correntes, e desde 1994 foi autorizada a sua utilização automática e sem restrição, com o objetivo de incentivar a busca pela eficiência e o planejamento por mais de um exercício financeiro.

Assim, conhecendo a dinâmica do *carry over*, suas possíveis vantagens e desvantagens, e entendendo como ele foi aplicado no âmbito internacional, a seção seguinte objetiva mostrar como essa ferramenta orçamentária poderá ser aplicada no Brasil.

4.2.5 – Como seria a aplicação da técnica *carry over* no Brasil?

A sistemática orçamentária brasileira caracteriza-se pela observância rígida do princípio da anualidade orçamentária que, alinhado a outros, impossibilita que os recursos consignados para um exercício sejam transferidos para outros de forma planejada e visando à melhor execução do gasto. Essa transferência pode até ocorrer, pelo mecanismo denominado restos a pagar, entretanto, isso ocorre pela via da exceção, ou seja, não se planeja transferir determinado recurso para o exercício seguinte mediante restos a pagar. Quando isso ocorre, é, na maioria das vezes, ou por causa de algum entrave burocrático – a conclusão de um processo licitatório, ou em decorrência da disponibilização tardia dos recursos.

Alinhando-se a essa dificuldade está o mecanismo de que lança mão o governo federal denominado contingenciamento, por meio do qual é comum no início dos exercícios financeiros a liberação de dotações reduzidas, o que contribui para o aumento dos gastos no

final de exercício e para a geração de um elevado patamar de restos a pagar.

E esses gastos, por acontecerem em grande parte com o uso de dispensa de licitação, têm sua qualidade questionável. No tocante aos restos a pagar, da forma que hoje se encontram, constituem-se num problema para a política fiscal, pois podem prejudicar o planejamento orçamentário seguinte, bem como dificultar o conhecimento do verdadeiro endividamento público.

Assim, considerando essa situação característica da realidade orçamentária brasileira, no que diz respeito principalmente aos restos a pagar e ao uso do contingenciamento, e levando-se em conta que o *carry over* já é usado em outros países com o objetivo de buscar a eficiência no gasto público, é possível afirmar que há espaço no Brasil para a sua aplicação.

Isso porque, devido à preocupação com a gestão dos recursos necessários para suportar os restos a pagar, impõe-se uma execução enxuta do orçamento durante boa fatia do exercício financeiro, e, "surpreendentemente", montantes elevados são disponibilizados no final do ano. Portanto, percebe-se que nessa situação o *carry over* poderia contribuir para reduzir os impactos dessa problemática, ao flexibilizar a anualidade orçamentária e não impor a obrigatoriedade de comprometer os recursos antes do término do exercício, com impactos positivos sobre os restos a pagar.

É importante mencionar, também, que pelo fato de durante o planejamento do orçamento os gestores considerarem apenas as despesas e receitas para o exercício a que se referem, e, durante a execução desse orçamento, surgirem os compromissos com os restos a pagar dos exercícios anteriores, tal fato compromete o planejamento dos recursos do orçamento em elaboração, atribuindo-lhe sempre uma condição de déficit. Esse procedimento realimenta um ciclo vicioso, pois os restos a pagar comprometem os recursos do exercício seguinte, ao determinarem a necessidade de um contingenciamento para a obtenção de

recursos para suportá-los e, assim, forçarem, ao final de cada exercício, novas inscrições em restos a pagar, dando continuidade a essa disfunção orçamentária.

Pelo exposto, pergunta-se: como implementar o *carry over* no Brasil? Não há uma resposta direta para essa questão, pois a forma de uso dessa ferramenta variará de acordo com o que se pretende focar. Mas é certo que seu uso terá atuação direta nos impactos negativos decorrentes dos restos a pagar na execução do orçamento. Registra-se, também, que se ele vai se limitar aos gastos com investimentos ou custeio, ou com ambos, ou a um percentual de cada um desse tipo de gasto, a decisão é mais complexa e dependerá do que se pretende priorizar.

Entretanto, independente de como o *carry over* será configurado no sistema orçamentário brasileiro, a relevância da aplicação dessa ferramenta é oportuna, principalmente pelo fato de quase trinta anos após a promulgação da atual Constituição brasileira, há a possibilidade de aprovação da lei mencionada no § 9° do art. 165, da CF/1988, que versará sobre finanças públicas, e o *carry over* alinha-se a isso e pode certamente ser inserido nesse novo diploma legal, de modo a contribuir com uma boa gestão orçamentária.

É oportuno mencionar que o § 9° do art. 165, da CF/1988, atribui a uma lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Entretanto, até o fechamento deste trabalho a referida lei ainda não havia sido aprovada. O que há de concreto, com o intuito de preencher essa lacuna legislativa, é um projeto de lei em trâmite no Senado Federal desde 2010, o qual não aborda a inserção do *carry over* como ferramenta de gestão orçamentária. Esse cenário configura-se, então, como oportuno para se propor o uso do *carry over* no sistema de planejamento e orçamento brasileiro, com o que a Marinha do Brasil pode contribuir, haja vista que seu uso mostra-se relevante à execução dos recursos da Força, como será abordado na próxima seção.

5 – A FLEXIBILIZAÇÃO DA ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA E SEUS REFLEXOS NA MANUTENÇÃO DOS MEIOS NAVAIS

Sob a responsabilidade do Setor de Material da Marinha, a manutenção dos meios navais da Esquadra envolve uma série de procedimentos que extrapolam a jurisdição desse Setor, principalmente pelo fato de ser considerada um conjunto de atividades que são executadas visando a manter os meios navais da MB na melhor condição para emprego e, quando houver defeitos ou avarias, reconduzi-los àquela condição (BRASIL, 2003).

Nesse sentido, o documento que planeja e prioriza as manutenções a serem realizadas é denominado Programa Geral de Manutenção (PROGEM), elaborado pelo Setor Operativo para um período de quatro anos, e tem como propósito propiciar aos meios navais a plena capacidade operativa, de acordo com o Ciclo de Atividades de cada meio.

Para sua efetivação, são envolvidos recursos materiais e financeiros, e é sobre estes que recairá a presente análise, de modo a se verificar a situação desses recursos no período de 2012 a 2015, e, ao final, propor uma alternativa com o objetivo de otimizar o gasto com manutenção dos meios navais da Esquadra.

Assim, na próxima seção será analisada a evolução e o comportamento dos recursos alocados para a manutenção dos referidos meios, com base nos dados recebidos pelo autor durante visita realizada à Subseção de Planejamento do Comando em Chefe da Esquadra (ComemChE).

5.1 – Uma análise dos recursos alocados para manutenção dos meios navais

A preocupação com o bom uso dos recursos públicos não se limita aos períodos de crises, mas é certo afirmar que nos momentos em que estas estão presentes, há motivos

maiores para um acompanhamento mais rigoroso e preciso ou, em outras palavras, para atribuir-lhes um gasto mais efetivo e de qualidade.

Com os recursos para manutenção não é diferente, em especial quando se constata uma tendência de redução dos valores disponibilizados no período de análise – 2012 a 2015 –, como se observa no GRAF. 4, contido no APÊNDICE C, em especial quando comparados com os montantes apresentados pelo Planejamento da Força, dispostos no GRAF. 3 (APÊNDICE B).

Observa-se, ao se analisar o GRAF. 3, que as necessidades apresentadas para a manutenção no ano de 2012 chegaram a R$ 503.000.000,00 (quinhentos e três milhões de reais), e a R$ 348.000.000,00 (trezentos e quarenta e oito milhões de reais) em 2015. Esses valores, apresentados com base num criterioso processo de planejamento, têm por fim atender às reais necessidades de manutenção dos meios navais da Esquadra. Entretanto, os valores disponibilizados para atender a essas reais necessidades de manutenção apresentaram-se como mostra o GRAF. 4 (APÊNDICE C).

Para se ter uma rápida percepção de como os valores disponibilizados estão aquém dos montantes planejados, em 2012 foram alocados R$ 140.000.000,00 (cento e quarenta milhões de reais) para fazer frente a R$ 503.000.000,00 (quinhentos e três milhões de reais), e, em 2015, a situação foi de R$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais) disponibilizados para atender R$ 348.000.000,00 (trezentos e quarenta e oito milhões de reais) de necessidades.

Para um melhor entendimento do disposto no GRAF. 4, no qual são mostrados como os recursos orçamentários são repassados à Força, registra-se, primeiramente, que o comportamento dos recursos que compuseram o Plano de Ação Incial (PAI) decresceu ao longo dos quatro anos de observação. Tais recursos, que integram o PAI, apresentaram-se em queda ao longo do período de análise e dizem respeito àqueles que as OM recebem no início

do exercício financeiro, representando uma tendência de como será a situação do orçamento ao longo do ano.

Já as dotações denominadas orçamentárias, assinaladas na cor "encarnada" no gráfico, sofreram oscilações consideráveis que culminaram numa redução significativa em 2015, atingindo um corte de cerca de 40% em relação ao ano de 2012. É bom registrar que, como o nome sugere, tais recursos representam o montante efetivamente disponibilizado pela LOA para suportar os gastos com manutenção ao longo de um exercício.

Quanto aos recursos recebidos mediante Destaque de Crédito, é oportuno mencionar que se tratam de créditos orçamentários procedentes de órgãos extra-Marinha, com o intuito de atender determinada finalidade previamente acordada, a exemplo dos destaques recebidos para arcar despesas destinadas a operações a cargo da MB, por ocasião de grandes eventos – Jogos Mundiais Militares, Copa do Mundo e outros. Em outras palavras, referem-se a recursos extraordinários, com os quais os programas de manutenção da Força não podem contar, pois sua regularidade não é assegurada. Em que pese sua importância nos últimos anos, é certo afirmar que, tendo em vista o encerramento do ciclo de grandes eventos sediados pelo Brasil num futuro próximo, aliado à restrição orçamentária por que passa o país, é provável que a redução desse tipo de recurso venha a ocorrer nos próximos exercícios, o que eleva ainda mais a importância de se otimizar os gastos dos recursos regularmente destinados à manutenção dos meios navais. E é nesse sentido que o *carry over* pode contribuir, como será abordado na seção seguinte.

5.2 – Contribuição da técnica *carry over* para a eficiência do gasto com a manutenção dos meios navais

Entendida a técnica *carry over*, e visto na seção anterior que os recursos regularmente provisionados para suportar os programas de manutenção da Força estão em

queda, será mostrado agora como a eficiência do gasto nesse cenário de restrição orçamentária pode contribuir para o incremento dos referidos programas de manutenção.

Conforme visto, o *carry over* já é usado em países no âmbito da OCDE, e a sua forma de uso varia de um país para outro, a depender da sua estrutura orçamentária e do que se deseja priorizar. No Brasil, todo o planejamento orçamentário fica a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a quem compete consolidar e preparar a proposta orçamentária não somente do Poder Executivo, como também dos demais Poderes.

Nesse contexto, primeiramente procurar-se-á identificar o Centro de Gravidade[16] do processo de manutenção dos meios navais, ou seja, aquilo que é identificado como fonte de força na execução dos gastos com manutenção e que, quando identificado e sobre o qual são direcionados esforços, contribui para a qualidade dos gastos e pode incrementar os programas de manutenção, mesmo em cenários de orçamentos restritos.

Para o cumprimento dos programas de manutenção, uma série de procedimentos é realizada, com bastante antecedência de os serviços e obras efetivamente começarem. Foge ao escopo deste trabalho detalhar as etapas de um Período de Manutenção Geral (PMG) ou de outro tipo de reparo, conforme dispõem as normas do Setor de Material da Marinha. Entretanto, é certo afirmar que é exigida a antecedência de pelo menos dois anos para que diversos setores envolvidos iniciem suas ações de planejamento.

Nessas ações estão incluídas determinadas licitações e a programação estimada de recursos materiais e financeiros. Ocorre que, no tocante a estes últimos, a disponibilização é anual, assim como a sua execução, por força do princípio da anualidade orçamentária. Assim, é de fácil percepção que o planejamento das manutenções pode ser parcial ou totalmente comprometido, por ocasião da disponibilização dos recursos orçamentários, principalmente,

[16] Centro de Gravidade (CG) é um conceito utilizado no Processo de Planejamento Militar, e diz respeito a uma fonte de força, poder e resistência física que confere ao contendor, em última análise, a liberdade de ação para utilizar integralmente seu poder de combate. O CG, uma vez conquistado ou atingido, poderá resultar no desmoronamento da estrutura de poder, uma vez que se trata de um ponto de equilíbrio que dá coesão às forças (BRASIL, 2015).

em decorrência de cortes ou atrasos na sua liberação, etapas subsequentes ao planejamento dos programas de manutenção.

Pela análise do GRAF. 4, disposto no APÊNDICE C, as dotações orçamentárias destinadas à manutenção sofreram reduções durante o período de análise, em especial nos exercícios de 2013 e 2015. Ressalta-se, também, que o orçamento dos referidos exercícios financeiros somente foi disponibilizado para as Unidades Gestoras (UG) a partir do mês de abril dos respectivos exercícios[17], portanto, com quatro meses de atraso, fato com impacto acentuado no planejamento das manutenções.

O impacto dos cortes orçamentários, aliado ao atraso na disponibilização dos recursos, e pressionado pela compulsoriedade de comprometimento ainda no respectivo exercício, em muito afeta o planejamento e, por mais hábil que sejam os gestores, a eficiência do gasto estará comprometida.

Outro ponto que merece destaque é que, semelhante ao que ocorre em outros países, conforme já abordado, no Brasil também se observa um incremento na execução dos recursos nos últimos meses do exercício, ocasião em que o empenho[18] das despesas se eleva consideravelmente.

Também de acentuado destaque na realidade orçamentária brasileira são os restos a pagar, por meio dos quais os recursos comprometidos e não pago dentro do exercício passam para o seguinte como um passivo a ser regularizado. O problema dos restos a pagar reside no fato de comprometer os recursos financeiros do exercício seguinte e, também, por muitas vezes representar a "única saída" para o gestor comprometer, dentro do exercício de recebimento, os recursos disponibilizados, ainda que em finalidade diferente daquela a que efetivamente visava, como forma de cumprir a força da anualidade do orçamento.

---

[17] Informação disponível em http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais. Acesso em: 25/07/2016.

[18] O empenho da despesa é o primeiro estágio da despesa pública, seguido da liquidação e do pagamento (GIACOMONI, 2012).

Nesse sentido, ao analisar o disposto no GRAF. 5, contido no APÊNDICE D, observa-se que os recursos inscritos em Restos a Pagar apresentaram montantes relevantes, pois em 2012 ultrapassaram os R$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), oscilaram durante os exercícios financeiros seguintes e atingiram os R$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) no ano de 2015. Esse comportamento dos recursos inscritos em Restos a Pagar, que a cada exercício atingem valores elevados, afeta a boa gestão orçamentária e o planejamento governamental, por comprometerem os recursos financeiros do exercício seguinte, tornando-se uma variável de difícil controle pelos operadores do orçamento.

Todos esses detalhes, quais sejam, cortes orçamentários, disponibilização tardia dos recursos orçamentários e as distorções decorrentes dos restos a pagar tornam-se um "terreno fértil" para a implantação do *carry over* no Brasil, pois contribuem para a ineficiência do gasto. E, considerando que os cortes orçamentários, a disponibilização tardia dos recursos e as decorrências dos restos a pagar são variáveis exógenas ao controle que a MB realiza sobre a sua execução orçamentária, pois extrapolam sua esfera de atuação, o ponto de força da manutenção dos meios é o planejamento detalhado que a Força realiza para conduzir os programas anuais de manutenção dos meios, conforme se observa no cronograma de eventos disposto no ANEXO B, extraído da norma denominada MATERIALMARINST nº 21-11F, elaborada pelo Setor de Material da Marinha.

Essa constatação é relevante porque nesse planejamento da manutenção dos meios navais há o envolvimento das OM que integram a estrutura administrativa de vários Órgãos de Direção Setorial (ODS), como a Diretoria-Geral do Material da Marinha (DGMM), o Comando de Operações Navais (ComOpNav) e a Secretaria-Geral da Marinha (SGM), que discutem e apresentam suas necessidades à Alta Administração Naval, para aprovação do seu Comandante. Além disso, o planejamento contribui para que, em momentos de restrição ou por força de alguma variável externa, novas prioridades de manutenção podem ser atribuídas,

de modo a minimizar os impactos negativos decorrentes da alocação reduzida de recursos orçamentários. Desse modo, o CG da manutenção da Força é o seu detalhado processo planejamento, para o qual todo esforço para mantê-lo e blindá-lo será válido, ainda que disso decorra alguma mudança de procedimento.

Assim, considerando que o planejamento da manutenção dos diversos meios navais envolve variados tipos de despesa, a exemplo daquelas classificadas como correntes e investimentos, o *carry over* poderá ser adotado para a execução de ambas, de modo a proporcionar uma qualidade no respectivo gasto, valorizando e otimizando ainda mais o planejamento feito pela MB, na medida em que permite direcionar os recursos alocados para atender à real necessidade de um programa de manutenção.

Para um melhor entendimento dessa afirmação, suponha que o PMG de determinado navio da Esquadra, por exemplo, uma Fragata da Classe Niterói, planeje a substituição de um dos Motores de Combustão Principal (MCP), cujo gasto é classificado como um investimento. E, para o mesmo PMG, também estejam previstas a revisão W5 (referente a 5.000 horas de funcionamento) de dois Motores de Combustão Auxiliar (MCA) e a aquisição de sobressalentes para esses motores, as quais são enquadradas como despesas correntes (para facilitar o entendimento, não são consideradas investimentos). Claro, todas essas despesas, previstas para o referido período de manutenção do meio, têm como objetivo o restabelecimento da capacidade operacional da Fragata.

Assim, o *carry over* poderá ser aplicado sobre as duas despesas, permitindo que os recursos alocados para o atendimento dessas necessidades somente sejam gastos para efetivamente atendê-las, independente da época do ano em que forem disponibilizados e não importando se haverá ou não atraso no procedimento licitatório pertinente, se for o caso. Em outras palavras, caso seja necessário transferi-los para o exercício financeiro seguinte, para a aquisição do novo MCP ou para a revisão do MCA ou obtenção dos sobressalentes, o uso do

carry over isso permitirá. Dessa forma, o gasto estará atendendo à real necessidade de manutenção dos meios da Força, e, portanto, sendo realizado de modo eficiente e com qualidade, mesmo num cenário de restrição orçamentária, pois decorreu de um processo de planejamento rigoroso e foi reforçado por uma ferramenta que enfatiza a busca pela eficiência do gasto, o *carry over*. Além disso, tendo em vista que, conforme constatado, os recursos disponibilizados para atender aos programas de manutenção têm-se apresentado em patamares abaixo do planejado, o *carry over, ao* otimizar o gasto e atender de modo mais eficiente às reais necessidades de manutenção, estará contribuindo para o incremento dos programas de manutenção dos meios navais, mesmo em cenários de restrições orçamentárias. Após essa análise, percebe-se o atingimento dos objetivos estabelecidos (principal e secundário), bem como ter respondido às questões formuladas, de modo que será apresentada a seguir a conclusão do presente trabalho, além de recomendações para estudos futuros acerca desse relevante tema.

6 – CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Em sintonia com o exposto nas seções anteriores, será apresentada a seguir a consolidação das constatações referentes à contribuição que a técnica orçamentária *carry over* pode fornecer aos programas de manutenção da MB, tornando os gastos com manutenção mais eficientes, mesmo num cenário de restrição orçamentária. Após isso, serão apresentadas algumas recomendações para estudos futuros, de modo que, pela relevância do tema tanto para a Marinha quanto para o Brasil, novas propostas de estudos sejam realizadas, contribuindo cada vez mais para a apresentação de melhores resultados decorrentes do uso dos recursos públicos.

6.1 – Conclusão

A anualidade orçamentária no Brasil e no mundo tem obrigado os gestores públicos a comprometerem os recursos dentro do exercício financeiro em que foram disponibilizados. Em que pese agirem dentro da legalidade, esse procedimento, que pressiona os gestores a executarem suas dotações dentro do exercício financeiro, resulta em gastos ineficientes e dessintonizados com a real necessidade dos órgãos e entidades governamentais.

Na MB, o foco deste estudo foi a eficiência dos gastos com a manutenção dos meios navais da Esquadra, no período do último PPA (2012 a 2015), e constatou que, mesmo havendo um minucioso planejamento com o objetivo de conduzir de modo eficiente os programas de manutenção, variáveis exógenas podem afetar sobremaneira esse planejamento, tendo como exemplo a disponibilização tardia dos recursos orçamentários e o atraso de processos administrativos, como o licitatório, além de cortes de recursos. Logo, concluiu-se que aprimorar cada vez mais esse processo de planejamento, entendido como o CG da manutenção da Força, é fator inquestionável pelos agentes responsáveis por essa relevante

função logística, a manutenção.

Entretanto, mesmo reforçando ou aprimorando-o, é possível que a eficiência do gasto não seja atingida, pois a anualidade orçamentária é uma imposição legal e, portanto, deve ser cumprida. Com isso em mente, a técnica *carry over* surge como uma alternativa capaz de proporcionar eficiência aos gastos com manutenção e conferir qualidade a eles, ainda que em cenários de restrições orçamentárias, pois permite o atendimento das reais demandas de manutenção dos meios navais, possibilitando a transferência de recursos para o exercício seguinte, caso isso seja necessário para atendê-las.

Em face disso, e certo de que os objetivos secundários e principal do presente trabalho foram atingidos, ressalta-se, então, a importância do *carry over* para a execução orçamentária da MB e, portanto, para a realidade dos gastos públicos do Brasil, permitindo seu uso tanto em despesas correntes quanto em investimentos, proporcionando-lhes maior qualidade no respectivo gasto, à semelhança do que fizeram países da OCDE, respeitando a peculiaridade de cada país. É importante registrar que do uso do *carry over* decorrem vantagens e desvantagens, conforme estudado, cabendo a cada país inseri-lo em sua estrutura de orçamento da forma que melhor atenda às suas necessidades, a exemplo do que fizeram o Reino Unido e os Estados Unidos da América.

E, por oportuno, no momento em que a lei complementar de que trata o § 9° do art. 165, da CF/1988, encontra-se em discussão no Senado Federal, onde já existe um projeto de lei desde 2010, a inclusão do *carry over* no sistema orçamentário brasileiro torna-se oportuna e, por isso, reforçou também o motivo pelo qual essa ferramenta foi trazida para debate pelo presente estudo, de modo a estimular futuras abordagens sobre o tema.

Nesse sentido, a MB pode contribuir para a implantação dessa importante ferramenta no sistema orçamentária brasileiro, apresentando os benefícios que o uso do *carry over* pode proporcionar na eficiência do gasto público, a exemplo do que foi exposto para os

programas de manutenção da Força. E isso pode ser realizado por meio das suas Diretorias Especializadas que zelam pela gestão do seu orçamento, haja vista que tais Diretorias apresentam estreitos relacionamentos com os órgãos governamentais integrantes do SPO brasileiro.

Além disso, considerando que a lei complementar citada ainda se encontra em fase de debate no Senado Federal, a atuação da Assessoria Parlamentar da Força junto àquela Casa Legislativa também pode acompanhar a evolução do trâmite do projeto de lei no qual o *carry over* pode ser inserido e, se a Força assim o entender, alguma assessoria pode ser prestada no sentido de contribuir com a implementação da referida ferramenta, o *carry over*.

6.2 – Recomendações para estudos futuros

Considerando que a importância da eficiência do gasto público é mais do que uma recomendação, é uma imposição, haja vista a necessidade de se apresentar resultados à sociedade não somente em quantidade, mas em qualidade, por força do princípio da eficiência, o uso de ferramentas como o *carry over* torna-se, além de oportuno, mandatório. Nesse sentido, entende-se que novos debates sobre o tema devem ser estimulados, de modo que sejam aprofundados pontos como:

a) o uso *carry over* no Brasil deve focar todas as despesas ou somente as de investimentos?

b) a quem caberia autonomia para autorizar a transferência de recursos para o exercício financeiro seguinte mediante o *carry over*: ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão ou ao Ministro da Fazenda? Ou aos respectivos Ministros de Estado? Ou aos titulares de Poder?

c) o *carry over* pode contribuir para a redução dos restos a pagar, que hoje afetam o planejamento governamental ao comprometer os recursos financeiros futuros?

Assim, essas e outras questões podem ser apresentadas em estudos futuros, com o intuito de aprimorar o gasto dos recursos públicos destinados à manutenção dos meios navais da Esquadra, de forma a incrementar os programas de manutenção planejados pela MB, com reflexos para toda a Administração Pública brasileira, por envolver sugestões de melhorias numa área tão relevante para as atividades governamentais, o orçamento público.

Desse modo, sugere-se, também, que o referido tema seja debatido em outros fóruns no âmbito da MB, tais como seminários e eventos referentes à gestão orçamentária da Força. Ainda nessa linha, a apresentação dessa ferramenta nos cursos de carreira, em especial os relacionados aos Oficiais do Corpo de Intendentes da Marinha, bem como levado para apreciação da área orçamentária da Força, também se fazem relevantes, de modo que novos debates sejam levantados, e outras importantes propostas sejam elaboradas, tendo sempre por fim a busca da eficiência do gasto, aprimorando a gestão dos recursos da MB.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manuel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. *Gestão de Finanças Públicas*. 3 ed. Brasília: Gestão Pública, 2013. 648 p.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 550 p.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Decreto n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Presidência da República*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm. Acesso em: 16/05/2016.

_____. Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br.ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 30/06/2016.

_____. Diretoria-Geral da Marinha. MATERIALMARINST nº 21-11F: *Períodos de Manutenção (PM) dos meios navais*. 6 rev. Rio de Janeiro, RJ, 2004.

_____. Estado-Maior da Armada. *EMA-420: Normas para Logística de Material*, 2 rev. Brasília, DF, 2002.

_____. Estado-Maior da Armada. *EMA-400: Manual de Logística da Marinha*. 2 rev. Brasília, DF, 2003.

_____. Estado-Maior da Armada. *EMA-305: Doutrina Básica da Marinha*. 2 rev. Brasília, DF, 2014.

_____. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Presidência da República*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 15/07/2016.

_____. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Presidência da República*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 30/07/2016.

_____. Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras

providências. *Presidência da República*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em: 30/07/2016.

_____. Ministério da Defesa. *MD-35-G01:* Glossário das Forças Armadas. 5 ed. Brasília, DF, 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento*. Ed. 2015. Brasília, DF, 2014. 188 p.

DIAMOND, Jack. *Budget system Reform in Emerging Economies*: The Challenges and the Reform Agenda. Occasional paper, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014. 966 p.

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

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 351 p.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2012. 400 p.

HYNDMAN, Noel; JONES, Rowan; PENDLEBURY, Maurice. An exploratory study of annuality in the UK public sector: *plus ça change, plus c'est la même chose?* Financial Accountability & Management, v. 23, n. 2, 2007.

JONES, Lawrence R.; McCAFFERY, Jerry L. Budgeting, financial management, and acquisition reform in the U.S. Department of Defense. Charlotte: Information Age, 2008.

LIEBMAN, Jeffrey B.; MAHONEY, Neale. *Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending*? Evidence from federal procurement. In: THE NBER WORKING PAPERS, 19481, 2013. NBER's Program on Public Economics. Anais eletrônicos. Cambridge: NBER, 2013. Disponível em: http://www.nber.org/papers/w19481.pdf. Acesso em: 30/07/2016.

LIERNET, Ian; LJUNGMAN, Gosta. *Carry Over of Budget Authority*. FAD Technical Guidance Notes on Public Financial Management: INTERNATIONAL MONETARY FUND, FMI, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010. 297 p.

MARTINS JUNIOR, Joaquim. *Como Escrever Trabalhos de Conclusão de Curso.* 9 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. 247 p.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública*: Foco nas Instituições e Ações Governamentais. 3 ed. São Paulo: Altas, 2010. 280 p.

_____. *Finanças Públicas*: Foco na Política Fiscal, no Planejamento e Orçamento Público. 6 ed. São Paulo: Altas, 2012a. 415 p.

_____. *Manual de Metodologia da Pesquisa Científica*. 3 ed. São Paulo: Altas, 2012b. 196 p.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 251 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22 ed. São Paulo: RT, 1997.

_____. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*. OECD Publishing, 2014.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. *Direito Financeiro e Controle Externo*. 8 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 341 p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 316 p.

PETREI, A. Humberto. *Presupuesto y control*: pautas de reforma pra América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do Trabalho Científico*. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007. 304 p.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatório de pesquisa em administração*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

APÊNDICE A – O uso do *carry over* no âmbito da OCDE

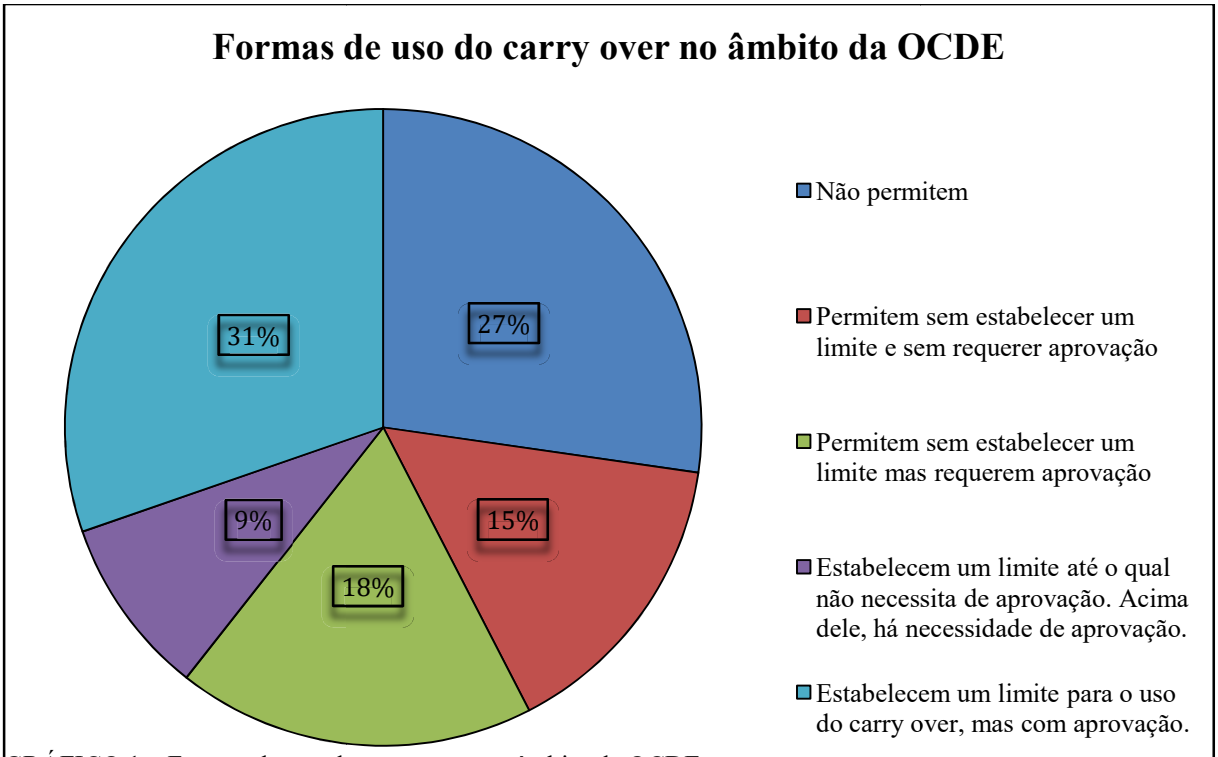

GRÁFICO 1 – Formas de uso do *carry over* no âmbito da OCDE
Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados extraídos da pesquisa realizada em 2012

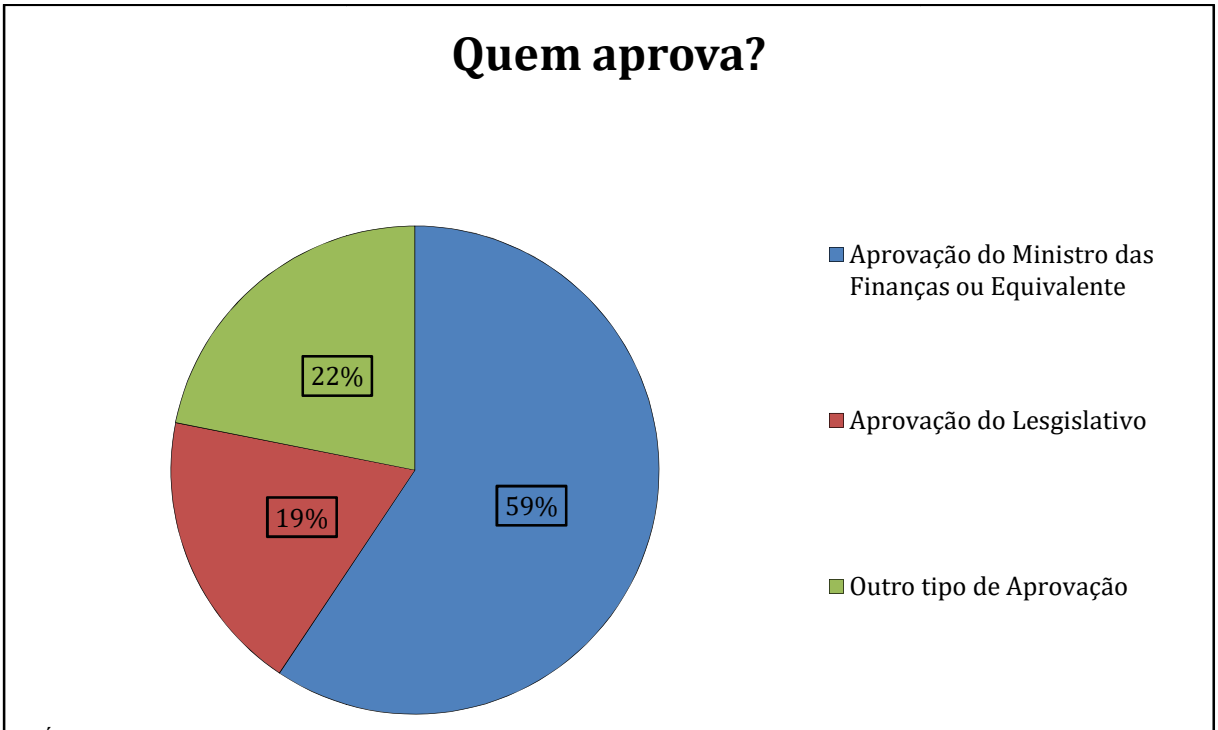

GRÁFICO 2 – Exemplo de autoridades responsáveis pela aprovação do *carry over* no âmbito da OCDE
Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados extraídos da pesquisa realizada em 2012

APÊNDICE B – Histórico de Planejamento de Recursos para o PROGEM

GRÁFICO 3 – Histórico dos recursos aprovados para manutenção no período de 2012-2015
Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados extraídos do Sistema de Plano Diretor (SIPLAD)

APÊNDICE C – Comportamento dos Recursos para Manutenção

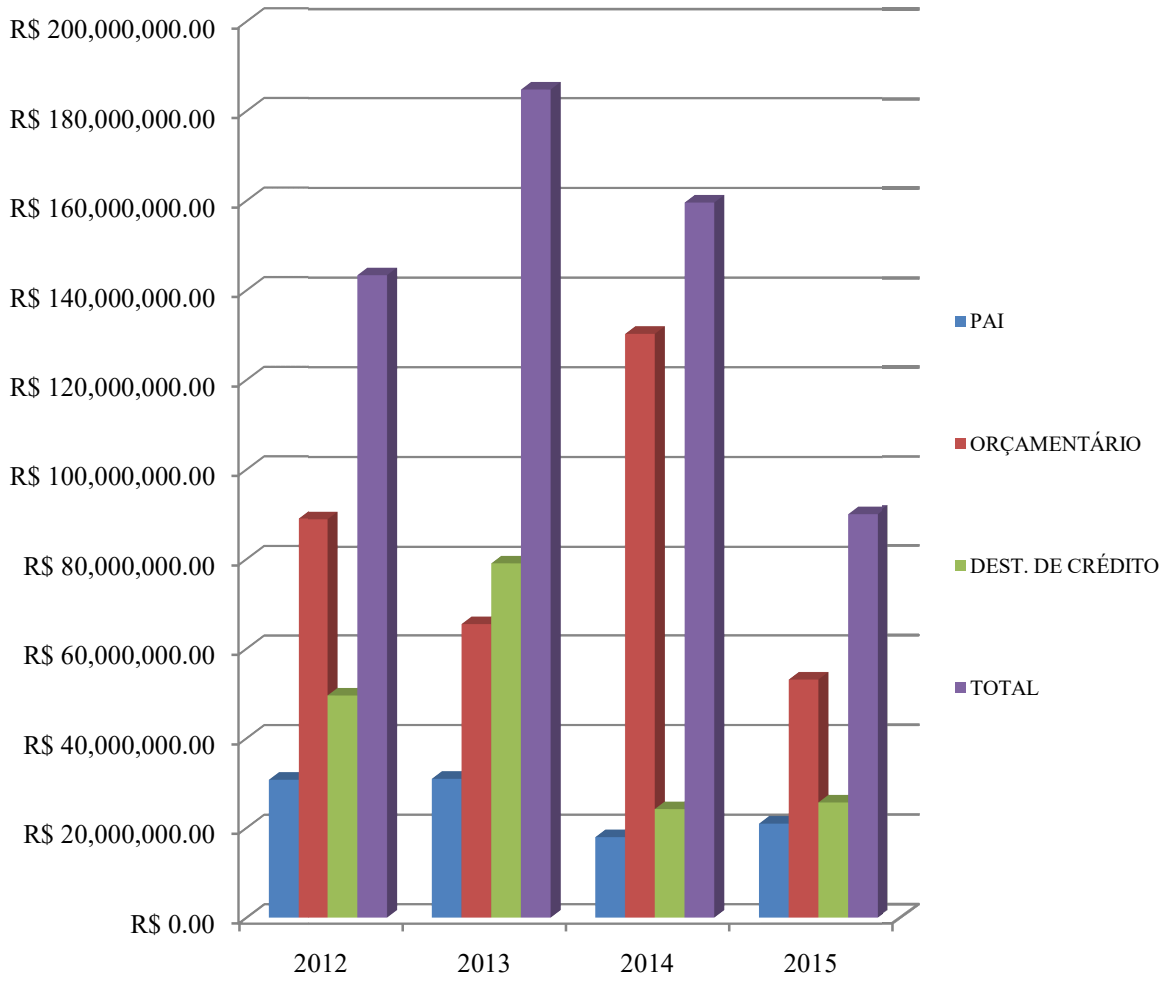

GRÁFICO 4 – Comportamento dos recursos para manutenção no período de 2012-2015
Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados Fornecidos pela Subseção de Planejamento do ComemChE

APÊNDICE D – Comportamento dos Restos a Pagar do PROGEM

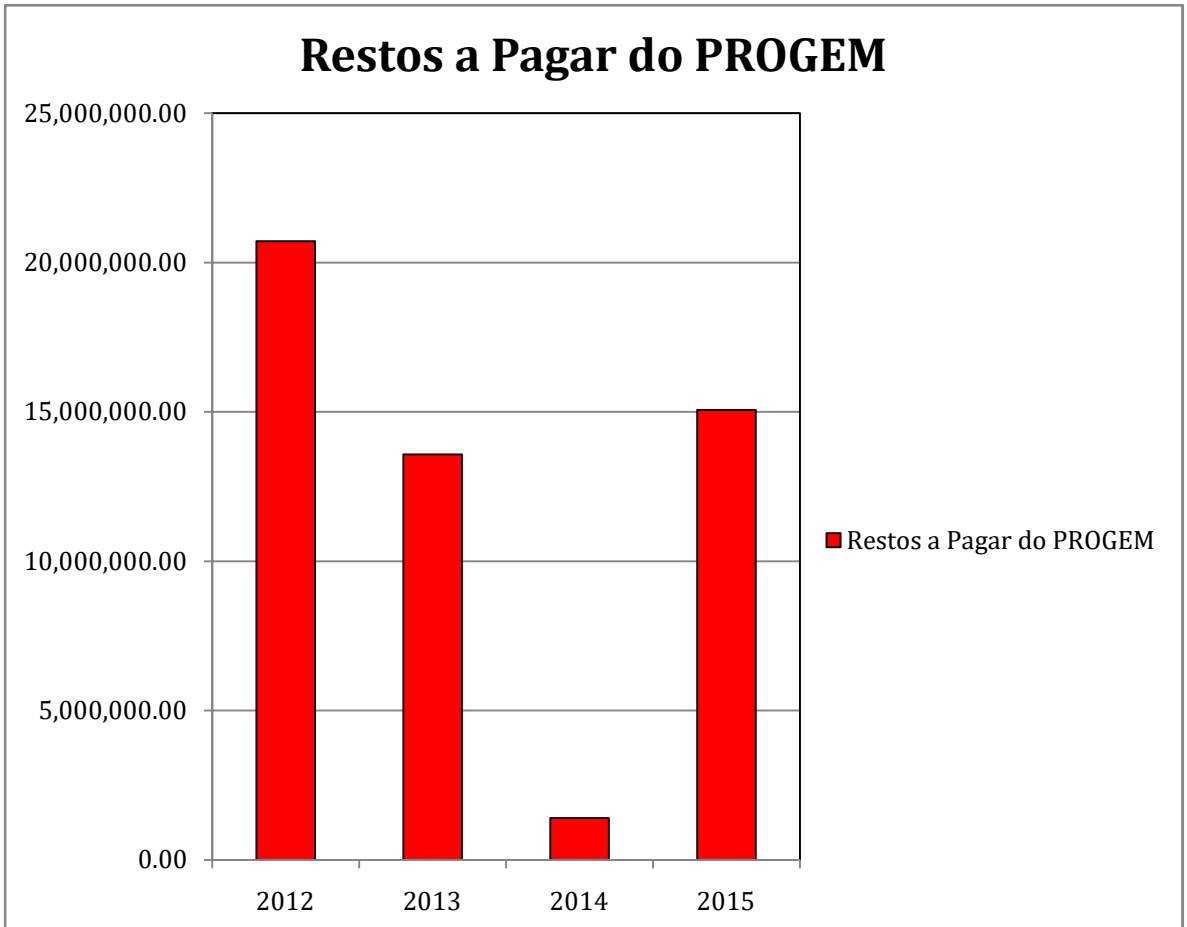

GRÁFICO 5 – Comportamento dos Restos a Pagar no período de 2012-2015
Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados Fornecidos pela Subseção de Planejamento do ComemChE

ANEXO A – Resultado da Pesquisa de 2012 realizada pela OCDE

TABELA 1 - Resultado Estatístico com as restrições aos Ministros para uso do *carry over* no âmbito da OCDE

Country	No, carry over not permitted	Yes without a threshold and without requiring any approval	Yes without a threshold but requiring approval	Yes up to a certain threshold without approval, but above this threshold approval is required	Yes up to a certain threshold and also requiring approval	Other	Approval of Ministry of Finance/ Economy	Approval of legislature	Other type of approval
Australia						D; O; I	●	●	○
Austria		D; O; I							
Belgium	D;O;I								
Canada				O; I	D		●	●	●
Chile	D;O;I								
Czech Republic		D;O; I							
Denmark		D; O; I							
Estonia			I		D; O		●	○	○
Finland						D; O; I	○	○	○
France				D; O; I			●	○	○
Germany						D;O;I	●	○	○
Greece	D; O; I								
Hungary			D; O; I				○	◒	●
Iceland									
Ireland	D; O				I		●	●	○
Israel		D	O;I				●	○	○
Italy	D; O				I		●	◒	○
Japan			D; O; I				●	●	○
Korea						D; O; I	○	○	○
Luxembourg	D; O					I	○	○	○
Mexico	D; O; I								
Netherlands					D; O; I		●	○	○
New Zealand					D; O; I		○	◒	●
Norway					D; O; I		●	○	○
Poland						D; O; I	●	●	●
Portugal			D;O;I				●	○	○
Slovak Republic	O	I				D	●	○	●
Slovenia						D; O; I	○	○	●
Spain					D; O; I		●	○	○
Sweden				D; O; I			●	○	○
Switzerland			D; O; I				●	○	○
Turkey	O					D; I	●	●	●
United Kingdom					D; O; I		●	○	○
United States						D;O;I	○	○	○
Russian Federation					D; O; I		●	○	○
Total (countries)	9	5	6	3	9	10	26	26	26
● = Ex-ante approval							19	6	7

Fonte: *Budgeting Practices and Procedures in OCDE Countries*, 2014, p. 149.

ANEXO B – Cronograma de Eventos do Processo de Planejamento da Manutenção

TABELA 2 – Processo de Planejamento da Manutenção da Marinha

1.	Até D – 24 meses	PM	Emissão de Pedidos de Sobressalentes	Comandante do meio
2.	D – 24 meses	PM	Emissão da relação de sobressalentes disponíveis para o PM	CCIM
3.	Até D – 360 dias	PMG	Planejamento da Inspeção Pré-PMG de acordo com as Intruções Normativas das DE	COMIMSUP DE OMPS-I
4.	D – 330 dias	PMG	Solicitação de Movimentação do Meio para Inspeção Pré-PMG	COMIMSUP do meio OMPS-I Líder
5.	D – 300 dias	PMG	Inspeção Pré-PMG	COMIMSUP do meio OMPS-I Líder
6.	Até D – 290 dias	PMG	Apresentação do Relatório de Inspeção Pré-PMG	OMPS-I
7.	D	PMG/PMI/PMA PDR/PRS	Início do PM	OMPS-I Líder
8.	Mensalmente ou quando necessário	PMG/PMI/PMA PDR/PRS	Reunião de coordenação e controle	COMIMSUP do meio
9.	Após as Provas de Cais	PMG/PMI/PMA PDR/PRS	Provas de Mar (exceto sistema de armas)	OMPS-I
10.	Após as Provas de Mar	PMG/PMI/PMA PDR/PRS	Ciclo de Alinhamento	COMIMSUP do meio
11.	Término das obras	PMG/PMI/PMA PDR/PRS	Reunião de encerramento	OMPS-I Líder

Anexo B – Cronograma de Eventos do Processo de Planejamento da Manutenção

12.	Após o Ciclo de Alinhamento (T)	PMG/PMI/ PMA PDR/PRS	Término do PM	Comandante do meio
13.	Até T + 60 dias	PMG/PMI/ PMA PDR/PRS	Relatório do PM	OMPS-I Líder
14.	Até T + 120 dias	PMG/PMI/PMA PDR/PRS	Avaliação do PM	DE
15.	Até T + 150 dias	PMG/PMI/PMA PDR/PRS	Avaliação final do PM	DEN
16.	Até D – 250 dias	PMG/PMI/ PMA	Data limite do recebimento dos PS pelas OMPS-I	COMIMSUP do meio
	Até D – 80 dias	PDR		
17.	Até D – 240 dias	PMG/PMI/PMA	Reunião Pré-PM	COMIMSUP do meio
	Até D – 100 dias	PDR		
18.	D – 240 a D – 200 dias	PMG/PMI/PMA	Delineamento	OMPS-I
	D – 100 a D – 80 dias	PDR		
19.	Até D – 190 dias	PMG/PMI/ PMA	Expedição pelas OMPS-I das Discriminações de Serviços (DS)	OMPS-I
	Até D – 70 dias	PDR		
20.	Até D – 180 dias	PMG/PMI/PMA	Reunião para aprovação das DS	OMPS-I Líder
	Até D – 60 dias	PDR		
21.	Até D – 30 dias	PMG/PMI/ PDR/PRS	Reunião para início do PM. Apresentação do cronograma para execução dos serviços.	COMIMSUP do meio

Fonte: Publicação do Setor de Material da Marinha denominada MATERIALMARINST nº 21-11F