

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (IM) FABIO SILVA SOUZA

DESAFIOS DA MARINHA DO BRASIL FRENTE A ORÇAMENTOS RESTRITOS:  
o orçamento plurianual como viabilizador dos investimentos e manutenção operativa da MB.

Rio de Janeiro

2014

CC (IM) FABIO SILVA SOUZA

DESAFIOS DA MARINHA DO BRASIL FRENTE A ORÇAMENTOS RESTRITOS:  
o orçamento plurianual como viabilizador dos investimentos e manutenção operativa da MB.

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

Orientador: CF(IM) Renato Cruz Teixeira

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval  
2014

## RESUMO

O modelo orçamentário brasileiro está legalmente alicerçado no princípio da anualidade e na hierarquização entre as leis que compõem o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, compostas pelos Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Entretanto, o alto grau de rigidez e os elevados montantes destinados às despesas de caráter obrigatório tornam essa relação conflituosa, fortalecendo a LOA como principal instrumento do sistema orçamentário. A Marinha do Brasil (MB), inserida nesse contexto, também vem assistindo o seu orçamento sofrer com altos índices de contingenciamento de recursos e com volumes excessivos de despesas inscritas em Restos a Pagar (RP). Esse cenário tem dificultado o cumprimento das diretrizes estabelecidas na Estratégia Nacional de Defesa voltadas para o reaparelhamento dos meios operativos e manutenção da capacidade operativa das Forças. Por sua vez, o Livro Branco de Defesa Nacional, mediante o Plano de Articulação de Equipamentos de Defesa, prevê os projetos que devem ser conduzidos para que a MB permaneça capacitada para enfrentar os desafios futuros no cumprimento de sua missão constitucional. Isso fortalece a necessidade de uma mudança nos rumos do sistema orçamentário brasileiro que garanta um fluxo de recursos estável, regular e previsível. O propósito deste trabalho é identificar as vantagens e as limitações à aplicação de práticas orçamentárias internacionais e de outras propostas modeladas ao cenário brasileiro, com fito na obtenção de um modelo que atenda às crescentes demandas por recursos da MB e às diretrizes estabelecidas na Estratégia Nacional de Defesa, de modo que tenhamos uma Força à altura de sua missão constitucional. Várias experiências adotadas internacionalmente mostram que é possível dispor de uma forma de gestão mais eficiente e eficaz. Seguindo essa linha de raciocínio, dois autores brasileiros apresentaram modelos que propõem aperfeiçoar o sistema orçamentário do nosso país. Para isso tomam como premissas a diminuição do volume de inscrição de RP e o estabelecimento de formas de controle para o acelerado ritmo de crescimento da despesa. O cotejo entre essas experiências e os modelos internacionais permite formular um modelo razoável de orçamento plurianual que contenha uma série de fundamentos que passam por uma reestruturação do PPA e pela possibilidade de reavaliar a forma como as vinculações de receitas são aplicadas, abrindo espaço fiscal para obtenção de mais recursos discricionários, flexibilização da anualidade orçamentária e o uso de instrumentos de controle de expansão do gasto.

**Palavras-chave: Anualidade. Sistema Orçamentário. Contingenciamento. Restos a Pagar. Plurianualidade. Modelos Internacionais.**

## **DEDICATÓRIA**

Ao meu amado Senhor Jesus Cristo pela suas infinitas dádivas e graça derramada. Nada sou sem ti, meu Deus.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Josué e Adna pelos cuidados e educação que recebi que me forjaram para a vida.

Ao meu avô (*in-memorian*) que sempre me incentivou à prática da leitura e me mostrou a importância do conhecimento. Você foi e é meu modelo de inspiração.

À minha amada esposa Rachel, por compreender esse momento. Suas constantes palavras de apoio e encorajamento foram fundamentais. Te amo.

Ao meu filho Rodrigo. Sei que é muito cedo para compreender, mas um dia seus olhos se abrirão para contemplar o que Deus vai fazer na tua vida.

Ao meu orientador CF (IM) Renato Cruz, pelo suporte no pouco tempo que lhe coube, pelas suas correções e incentivos.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito

Obrigado.

## EPÍGRAFE

Pois qual de vós, pretendendo construir uma torre, não se assenta primeiro para calcular a despesa e verificar se tem os meios para a concluir? Para não suceder que, tendo lançado os alicerces e não a podendo acabar, todos os que a virem zombem dele, dizendo: Este homem começou a construir e não pôde acabar. Ou qual é o rei que, indo para combater outro rei, não se assenta primeiro para calcular se com dez mil homens poderá enfrentar o que vem contra ele com vinte mil?

Evangelho de São Lucas. Capítulo 14.28-31

## **LISTAS DE SIGLAS**

LBDN- Livro Branco de Defesa Nacional

FFAA- Forças Armadas

END- Estratégia Nacional de Defesa

MB- Marinha do Brasil

PROSUB- Programa de Desenvolvimento de Submarinos

PROSUPER- Programa de Desenvolvimento de Navios de Superfície

PNM- Programa Nuclear da Marinha

PPA- Plano Plurianual

LOA- Lei Orçamentária Anual

SIAFI- Sistema Integrado de Administração Financeira

CF- Constituição Federal

LDO- Lei de Diretrizes Orçamentárias

PPO- Pré Proposta Orçamentária

OM- Organização Militar

MD- Ministério da Defesa

SOF- Secretaria de Orçamento Federal

PLOA- Projeto de Lei Orçamentário Anual

CN- Congresso Nacional

LRF-Lei de Responsabilidade Fiscal

RP- Restos a Pagar

FN-Fundo Naval

FDPEM-Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo

PAC- Programa de Aceleração do Crescimento

LME-Limite de Movimentação e Empenho

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>ASPECTOS GERAIS SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO.....</b>	<b>11</b>
2.1	O processo orçamentário no âmbito da MB: uma visão holística.....	13
<b>3</b>	<b>PROBLEMAS ESTRUTURAIS DO MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO</b>	<b>16</b>
3.1	Contingenciamento e seus impactos na MB.....	18
3.2	Excessiva vinculação de receitas.....	19
3.3	Os Restos a Pagar e sua influência sobre a qualidade do gasto.....	20
<b>4</b>	<b>MODELOS INTERNACIONAIS DE ORÇAMENTO PLURIANUAL.....</b>	<b>26</b>
4.1	O orçamento plurianual: suas limitações e requisitos para implementação.....	28
4.2	Uma proposta de orçamento plurianual à brasileira.....	30
4.3	Se o modelo é bom, por que não adotá-lo? .....	31
4.4	Mecanismos temporários para redução do gasto público.....	33
4.5	Requisitos para um modelo orçamentário eficaz.....	34
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>39</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>41</b>
	<b>GLOSSÁRIO.....</b>	<b>44</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Dentro do escopo estabelecido no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) publicado em 2012, “a Defesa Nacional é de interesse da coletividade e está relacionada aos objetivos maiores do desenvolvimento nacional” (BRASIL, 2012).

Não obstante a importância desse Setor para o país, os gastos com Defesa em relação ao PIB vem caindo sistematicamente. Considerando o período de 1995 a 2011, o LBDN demonstra que o percentual, com esse Setor, caiu de 1,79% para 1,48% do PIB (BRASIL, 2012). Este fato acende um alerta, haja vista a premente necessidade de reaparelhamento das Forças Armadas (FFAA), que está previsto na Estratégia Nacional de Defesa (END), como parte fundamental para o cumprimento da missão constitucional de cada Força.

A Marinha do Brasil (MB) possui uma gama de projetos inseridos na END, destacando-se o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), Programa Nuclear da Marinha (PNM) e Programa de Desenvolvimento de Navios de Superfície (PROSUPER). A magnitude e complexidade desses empreendimentos exigem prazos maiores de maturação, uma dinâmica específica de desenvolvimento e implementação, além de uma sinergia com a indústria local e com mercados internacionais. Entretanto, a concretização dos investimentos previstos na END dependem de um Orçamento que seja estável, regular e previsível.

Infelizmente o modelo orçamentário adotado no Brasil prima pela execução das despesas sintetizadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), em detrimento do planejamento, consolidados no Planejamento Plurianual (PPA), e dessa forma não consegue prover um fluxo contínuo dos recursos, gerando atrasos nas prontificações dos meios, na aquisição de novos equipamentos, afetando inclusive atividades de funcionamento e manutenção das diversas organizações militares. Assim, o propósito deste trabalho é identificar as vantagens e as limitações à aplicação de práticas orçamentárias internacionais e de outras propostas

modeladas ao cenário brasileiro, com fito na obtenção de um modelo que atenda às crescentes demandas por recursos da MB e às diretrizes estabelecidas na END, de modo que tenhamos uma Força à altura de sua missão constitucional. Para alcance desse propósito, será adotada uma pesquisa metodológica descritiva baseada na bibliografia existente sobre o assunto.

A justificativa está alicerçada na insuficiência dos recursos orçamentários frente às demandas apresentadas pela MB, o que nos sugere uma oportunidade de mudança na forma da implementação de planejamento e da execução dos recursos.

A relevância pode ser percebida quando analisamos os dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) que apontam, no âmbito da MB, para uma alto índice de inscrição de Restos a Pagar (RP), cujos montantes concorrerão com aquelas previstas na LOA tornando-se um entrave para o avanço de projetos de interesse da nossa Força. Soma-se a isso, o fato que o aumento natural dos custos de manutenção dos meios operativos, causados, principalmente, pela demora na reposição de novos meios e pelo término de projetos de grande vulto, como o PROSUB e PNM, impactará substancialmente a necessidade por recursos financeiros.

A extração das informações orçamentárias será feita do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), na sua versão gerencial.

O Plano Geral contempla o seguinte sumário: 1) introdução; 2) aspectos gerais sobre orçamento público; 3) problemas estruturais do modelo orçamentário brasileiro; 4) modelos internacionais de orçamento plurianual; e 5) conclusão.

## 2 ASPECTOS GERAIS SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO

Giacomoni (2003) define sistema orçamentário como um conjunto integrado de planos e programas que tem na lei do orçamento sua expressão mais clara e concreta. Cabe aqui destacarmos a definição de orçamento para explorarmos bem o seu conceito.

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. (BALEIRO, 1997, p 17).

Como elo que compõe o sistema orçamentário de qualquer país, a definição acima demonstra que para sua efetividade, a lei orçamentária, deve estar restrita a um período temporal, normalmente de um exercício anual. O cumprimento dessa ordenança é conhecido, na literatura, como princípio da anualidade orçamentária.

Para Silva (1973) a institucionalização desse princípio pode ser explicado por duas vertentes: no campo político, advém da necessidade de controle dos gastos em períodos mais estreitos. Sob o aspecto financeiro, temia-se que um tempo mais dilatado na execução, fornecesse grande discricionariedade ao Poder Executivo. No Brasil, a previsão da anualidade está inserida na Lei nº 4.320/1964.

A adoção da anualidade no orçamento está sujeita à flexibilizações. Filho (2012) nos conta que a Constituição Federal (CF) de 1988 excepcionaliza esse princípio ao possibilitar a abertura de créditos adicionais extraordinários, que podem ser reabertos no exercício orçamentário seguinte e, cujos pagamentos das despesas podem se “arrastar” por vários anos.

Entendemos a importância desse princípio como instrumento de política fiscal, mas ele pode ser um freio que pode “barrar” a execução de projetos que exigem continuidade no tempo e um prazo maior de maturação e finalização.

Outro aspecto importante para compreensão do conceito de orçamento é que suas despesas devem estar alinhadas ao planejamento estratégico de alto nível, que é a concretização da visão de futuro de uma nação. Para Franek (2012), o orçamento deve estar

acompanhado de documento de cunho estratégico, balizando a composição das receitas e despesas, que por sua vez necessitam estar concatenadas com o planejamento de longo prazo. Schick (1998) vai ao encontro desse pensamento, mas acrescenta que os países que adotam esse princípio devem se preocupar com a efetividade do gasto.

No Brasil, a correlação entre planejamento e execução deve ser analisada e compreendida por meio do relacionamento entre as principais leis que regem o orçamento no país que são o PPA, LDO e LOA.

O PPA é um instrumento de médio prazo que contém as principais políticas públicas previstas que devem ser executadas por um período de quatro anos, quantificadas física e financeiramente.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve conter as metas do PPA, desdobradas de forma anual, conferindo-lhes uma perspectiva macroeconômica, sendo priorizadas para execução no próximo exercício.

A LOA é a representação concreta das prioridades elencadas na LDO, que só poderão ser atendidas, desde que ocorra o efetivo ingresso de recursos no caixa do governo.

Mendes (2009) afirma que no Brasil há uma hierarquia entre elas e para que o sistema trabalhe adequadamente devem funcionar na ordem supra apresentada.

A CF/1988 estabelece a submissão da LOA às diretrizes constantes do PPA. Nas palavras de Filho (2012): “Dessa forma, pode-se afirmar que o orçamento público brasileiro é do tipo “orçamento-programa”, pois há uma ligação entre PPA e LOA, por meio de programas articulados [...]”. Esses, por sua vez, devem retornar para a sociedade produtos, bens e serviços que atendam suas necessidades. Hinrichs (1971) aborda esse aspecto ao afirmar que o orçamento “torna explícitas as metas e objetivos de uma sociedade”.

Compreendemos que, para a integração planejamento-orçamento seja completa, deva ser estabelecido indicadores de desempenho realistas que permitam auferir os resultados

alcançados, que servirão de base para escolha e priorização dos projetos que devam continuar recebendo aporte de recursos.

Destarte o esforço das diversas leis em tratarem os aspectos qualitativos do orçamento, a rigidez e o caráter impositivo dessa Lei de Meios <sup>1</sup>enfraquecem a eficiência no processo de alocação de recursos, além de tornar os órgãos executores como grandes “pagadores” de benefícios sociais, com pouco espaço despesas discricionárias .

Em relação à rigidez, cabe ressaltar que no Brasil há uma forte vinculação entre receita e despesa que diminui drasticamente o poder de alocação de recursos para uso livre. Quanto ao caráter impositivo<sup>2</sup>, o SIAFI registra que atualmente 92% das dotações orçamentárias no âmbito do Poder Executivo estão condicionadas ao pagamento de despesas obrigatórias, como aquelas de cunho financeiro direcionadas ao pagamento de juros e amortização de dívidas.

Passaremos a abordar como o sistema orçamentário é conduzido no âmbito da MB e contextualizá-lo dentro do modelo orçamentário discutido até aqui.

## **2.1 O processo orçamentário no âmbito da MB: uma visão holística.**

Pascoal (2005) afirma que a elaboração do planejamento orçamentário decorre do estabelecimento de metas e prioridades no âmbito de cada Ministério, que por sua vez devem estar coadunadas aos objetivos e metas estabelecidos no PPA.

A MB segue os parâmetros estabelecidos pelo MD no processo denominado Pré-Proposta Orçamentária (PPO), que consiste no levantamento de todas as demandas, separadas em núcleos específicos de atividades, o que permite dar uma dimensão do custo de cada FFAA por área de atuação. Os dois grandes grupos agregadores são: “projetos”, mais

---

<sup>1</sup> Termo utilizado na literatura orçamentária para se referir à LOA.

<sup>2</sup> Há muitos autores que tratam o orçamento como autorizativo, pois o Poder Executivo possui o poder de discricionariedade sobre as despesas constantes da LOA.

relacionados ao reaparelhamento das FFAA, e o denominado grupo “manutenção operativa” ligado às atividades de caráter continuado, como manutenção e funcionamento de Organizações Militares (OM).

O fruto desse trabalho servirá de base para a montagem do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA). Por sua vez, o Poder Executivo, obedecendo ao cronograma estabelecido na CF, encaminhará a versão final ao Congresso Nacional (CN). Após aprovada, a LOA é encaminhada para sanção do Presidente da República.

Hoje, com o advento do PROSUB e do PNM houve um salto qualitativo nas despesas típicas de investimento. Dados extraídos do SIAFI relativos à LOA 2013, apontam que aqueles dois expressivos programas representam 45% do total da dotação orçamentária da MB classificadas como “Outro Custeios e Capital”, que no jargão orçamentário representa as despesas relacionadas à manutenção e investimento. Estão excluídas os gastos com pagamento de pessoal, juros e amortizações.

Destarte todo o esforço dispendido pelo MD para fortalecimento do planejamento obedecendo a estrutura hierárquica PPA-LDO-LOA, percebe-se uma valorização maior da LOA evidenciada no espaço reduzido para despesas discricionárias, o que contribui para dificultar o atendimento das metas estabelecidas no PPA. Essa ideia guarda consonância com Filho (2012), que afirma que o sistema orçamentário brasileiro corresponde a um arranjo de leis interrelacionadas com foco na execução de despesas.

A MB também sofre os impactos da rigidez e do caráter impositivo do orçamento. Dados relativos a execução de 2011, extraídos do Livro Branco de Defesa, revelam que o Orçamento de Defesa possui 75,3% de sua despesa classificada na rubrica Pessoal e Encargos Sociais, sendo que a MB contribui com 25,2% desse total. O que demonstra o peso das despesas de caráter obrigatório no cômputo do orçamento.

O fato de as dotações orçamentárias constarem na LOA, não garantem a execução dos recursos, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que sujeita a liberação de recursos ao comportamento bimestral das receitas previstas na LOA e, caso não se concretizem, o Poder Executivo deve se valer de instrumento de contenção do gasto, mais conhecido como Contingenciamento.

Da análise do capítulo, concluímos que é prática comum o orçamento estar adstrito ao período de um ano, sendo esse um princípio estabelecido em lei que permite um maior controle fiscal sobre as despesas efetuadas e sobre a liberdade do Poder Executivo em efetuar gastos.

Nosso modelo orçamentário prevê uma hierarquização entre as leis PPA- LDO- LOA, onde a integração entre planejamento e orçamento deve ocorrer de forma a produzir resultados de qualidade, com economia de recursos públicos, incentivada por meio de premiação aos órgãos executores. Embora o papel do planejamento no ciclo orçamentário seja indiscutível, a LOA possui um viés maior de destaque. Seu domínio fica mais evidente quando percebemos que há pouco espaço para o cumprimento das metas estabelecidas no PPA e, priorizadas na LDO, devido ao alto grau de rigidez do orçamento que subtraem, quase a totalidade da discricionariedade do Poder Executivo.

A MB inserida nesse contexto, como componente do Poder Executivo, segue as orientações do MD no processo orçamentário, desde a montagem da PPO até a execução da despesa. Seu orçamento também possui alto percentual de despesas denominadas obrigatórias, bem como, está suscetível a ação do contingenciamento.

### **3 PROBLEMAS ESTRUTURAIS DO MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO**

Este capítulo abordará aspectos relacionados ao papel do Poder Executivo como elemento desencadeador das distorções enfrentadas pelo sistema orçamentário brasileiro. Questionará a efetividade do papel do PPA 2012-2015 como instrumento de resgate da função planejamento. Discorrerá como os instrumentos do contingenciamento e os RP afetam o desenvolvimento a longo prazo dos projetos desenvolvidos pela MB. E, por fim, fará uma pequena abordagem da excessiva vinculação das receitas oriundas de impostos, taxas e contribuições que acabam concorrendo para o agravamento do contingenciamento de recursos.

Schick (1998) afirma que a centralização do processo orçamentário pelo Poder Executivo evidencia a distância desse para os órgãos responsáveis pela execução dos recursos, impulsionando-os a gastar rápido ou “maquiar” as despesas com fito à obtenção de vantagens, relacionadas, na maioria das vezes, na apropriação de mais recursos. Qualitativamente isso representa projetos menos eficientes.

Esse cenário idealizado por Schick, sintetiza o que efetivamente ocorre no Brasil: forte centralização das decisões orçamentárias substancialmente focadas no Poder Executivo, influência decisiva da anualidade orçamentária, em conjunto com a prática do contingenciamento, pressionando o executante a acelerar o gasto, com consequente impacto sobre seu aspecto qualitativo.

Schick (1998) vai mais além ao afirmar que o orçamento convencional, além de estimular a competição por mais recursos, contribui para a formação de conluios políticos e uma fragmentação dos mais diversos programas, que pode ser identificada pela falta de interação no trato entre planejamento e execução.

Na tentativa de resgatar o PPA como instrumento orientador das ações que serão desempenhadas na LOA, foi concebido uma nova modelagem para o PPA 2012-2015. Enquanto os Planos anteriores estavam estruturados em programas e ações que os tornavam

mais operacionais do que estratégicos, o novo PPA estabeleceu três eixos de atuação: estratégico, que estabelece as diretrizes de longo prazo; tático, onde os objetivos são devidamente materializados em termos de indicadores e metas; e um eixo operacional, que inclui as ações orçamentárias que são executadas na LOA.

Neto (2011) elenca várias deficiências do PPA 2012-2015, das quais destacaremos duas, que reforçam o entendimento que o planejamento ainda não consegue exercer o seu papel condutor de políticas públicas idealizado pela CF. A Primeira está relacionada ao Poder Executivo atribuir maior visibilidade ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a outros programas de cunho social, por entender que se comunicam melhor com a sociedade e por apresentarem resultados mais tangíveis. E a segunda, mostra que a vontade de torná-lo mais “enxuto”, terminou em considerar apenas os projetos com referenciais financeiros elevados, descartando outros investimentos plurianuais relevantes, comprometendo a transparência e eficiência na execução dos recursos.

Por essas razões, verificamos que há uma tendência do Plano em continuar enfraquecido, o que acaba dificultando a criação de uma cultura por um orçamento plurianual consistente. Diante desse quadro, quais são as razões que levam a LOA possuir mais relevância em relação ao PPA?

Para Mendes (2009), a resposta está diluída nos três principais objetivos traçados pelo Governo: equilíbrio fiscal, apoio político e racionalidade orçamentária. Os dois primeiros tratam de escolhas que possuem relação mais próxima da LOA, pois representam respectivamente o controle das finanças públicas - o governo necessita cumprir superávits primários - e realizar economia para pagamento de juros da dívida pública; e interesses políticos que permitam ao Poder Executivo negociar junto ao Poder Legislativo para que esse vote projetos do seu interesse em troca de liberação de emendas parlamentares.

A racionalidade do sistema orçamentário fica prejudicada, pois foca-se nos resultados imediatos e de retorno no curto prazo. Por conseguinte, os gastos tornaram-se um fim em si mesmo, colaborando para quebra do elo existente entre PPA, LDO e LOA e no enfraquecimento da própria LRF como instrumento de racionalidade fiscal.

Essas escolhas nos ajudam a explicar o processo alocativo de recursos. Para a sociedade é mais compreensível que esses sejam destinados às áreas de Saúde, Educação e Segurança. O Governo, por sua vez, busca conciliar o atendimento das demandas da nação com a necessidade de captação de divisas políticas que viabilizem seus projetos de poder. Nesse diapasão, o MD e conseqüentemente a MB, tendem a serem mais afetados, pois, em que pese muitos dos seus projetos serem grande vetores de desenvolvimento social e econômico, não costumam ser prioritários na agenda política do país.

O fortalecimento da LOA e sua forma de execução convencional suscitaram problemas de ordem operacional que reforçam o emprego não eficiente dos recursos públicos. A partir desse ponto iremos abordar três instrumentos, largamente utilizados pelo Poder Executivo, que possuem forte ligação entre si, e que contribuem para dificuldade de implantação de um modelo de orçamento plurianual no Brasil. São eles o contingenciamento, a excessiva vinculação de receitas e os RP.

### **3.1 Contingenciamento e seus impactos na MB.**

Segundo Burkhead (1971), o contingenciamento é paradoxal pois, ao mesmo tempo que serve como ferramenta para contenção de gastos, faz com que órgãos executores busquem o gasto mais imediato, pressionando o Governo para liberação de mais recursos. Assim, projetos prioritários com maior valor agregado, acabam sendo deixados em segundo plano por despesas cíclicas e de caráter rotineiro. Essa forma de execução é chamada de orçamento incremental:

Prática essa que consiste no aumento anual das dotações destinadas à realização dos programas nas diferentes unidades orçamentárias, sem atentar para a validade e objetivos maiores daqueles programas, mas, ao contrário, levando tão somente em consideração o fato de os trabalhos já virem sendo realizados em períodos anteriores. (RAMOS, 1982, p.33)

A maior crítica sobre o contingenciamento está na forma como ele é aplicado. Tollini (2008) considera-o como inviabilizador da boa gestão dos recursos, por não dar previsibilidade temporal e financeira aos órgãos executores. A LRF prevê sua aplicação quando constatado frustração das receitas estimadas na LOA. Entretanto, a forma mais usual de aplicação do contingenciamento é o preventivo, feito sobre as despesas, que não possui amparo legal, e portanto se revela como prática inibidora para realização de diversos projetos.

No caso da MB, seus efeitos tem sido devastadores, conforme podemos atestar nos dados apurados do período de 2010-2013, sendo o corte mais sentido justamente nas despesas que necessitam de mais de um exercício para sua plena execução: os investimentos.

**Tabela 1**  
**Valores contingenciados por exercício (em milhões de R\$)**

Grupo de Despesas	Exercícios			
	2010	2011	2012	2013
Custeio	1	323	61	128
Investimento	906	323	346	184

Fonte: SIAFI GERENCIAL. Consulta em 2 de maio de 2014.

### 3.2 Excessiva vinculação de receitas

No Brasil, todas as receitas sejam elas oriundas de impostos, taxas e contribuições sociais possuem algum tipo de vinculação. Elas foram criadas para privilegiar categorias e gastos mais sensíveis, como Saúde e Educação.

Entretanto Albuquerque *et al* (2008) apontam as vinculações como entraves para uma boa gestão financeira, por três principais razões: inversão de prioridades, pois os recursos recebidos são empregados com despesas de baixa prioridade, de modo a pressionar o Poder

Executivo por mais recursos; engessamento das prioridades, pois os órgãos executores possuem alta vinculação às despesas do passado, que não foram executadas, gerando sérios prejuízos à racionalidade orçamentária; e ao automatismo do gasto, pois como há garantia do recebimento dos recursos, não há preocupação com o alinhamento das despesas com o PPA.

Mendes (2009) vai mais além, ao dizer que as despesas aumentam na mesma proporção quando as receitas vinculadas que lhes dão suporte crescem. Para exemplificar o seu entendimento, se o Governo destina um determinado percentual de impostos recolhidos para atendimento de demandas com Educação, e há um crescimento na arrecadação desse imposto em 5%, o gasto naquela área aumentará em 5%. Essa vantagem é decorrente de dispositivo da CF que garante que 20% das receitas oriundas de impostos sejam revertidas para Estados e Municípios. Por outro lado demonstra um potencial campo de descontrole, caso não haja um acompanhamento de como os recursos estão sendo aplicados. Entretanto esse raciocínio não se aplica a receitas oriundas de taxas e das receitas destinadas a fundos específicos, como o Fundo Naval (FN) e Fundo do Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (FDPEM), pois estão sujeitas ao dispositivo do contingenciamento.

### **3.3 Os Restos a Pagar e sua influência sobre a qualidade do gasto.**

Os RP são recepcionados no art. 36 da lei nº 4.320/1964: “ Consideram-se Restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas” (BRASIL, 1964).

Mendes (2009) afirma que nos últimos anos, vem ocorrendo uma forte expansão do volume de RP inscritos, que seria explicado pelo forte contingenciamento imposto pelo Poder Executivo no início do ano e pela demora na recomposição das dotações, acarretando pouca disponibilidade de tempo para execução do ciclo completo da despesa, composto por

três estágios: empenho, liquidação e pagamento, dentro do espectro da anualidade orçamentária.

Embora esse processo seja natural e consolidado entre as Unidades Gestoras (UG), Mendes (2009) afirma ser muito comum, em nome de um suposto cumprimento de metas fiscais, o Poder Executivo “empurrar” parcela referente ao último estágio da despesa para o exercício seguinte, reforçando a rubrica dos RP. O autor supracitado denomina esta prática como “contingenciamento na boca do caixa”.

A MB tem assistido ao aumento do patamar dos seus RP, nos últimos exercícios, conforme podemos observar no quadro a seguir:

**Tabela 2**  
**Valores inscritos em restos a pagar- MB (Em R\$)**

Ano	RP processados	RP não processados	Total
2008	66.581.642	136.363.414	202.945.056
2009	96.450.483	330.200.002	426.650.485
2010	264.249.242	629.381.305	893.630.547
2011	67.235.185	1.034.457.681	1.101.692.866
2012	98.097.975	1.440.023.419	1.538.121.394
2013	555.281.990	1.647.239.663	2.202.521.653

Fonte: SIAFI GERENCIAL. Consulta em 2 de maio de 2014.

Analisando a evolução do volume de RP no período de 2008-2013, houve um acréscimo nominal de 985%. Os maiores responsáveis por esse aumento foram: a inclusão do PROSUB na LOA- 2010 e a classificação desse projeto e do PNM como integrantes do PAC, a partir de 2012. Cabe registrar, que esse Programa já havia feito sua “estréia” por intermédio do PAC equipamentos, destinado à aquisição de caminhões, no mesmo exercício de 2012.

Visando aprofundar os impactos que o aumento do volume de RP na MB, vamos analisar os dados constantes das tabelas a seguir, que contém o total de recursos empenhados e pagos pela MB, nos exercícios de 2007 e 2013.

**Tabela 3**  
**Evolução da despesa 2007 (em milhões de R\$)**

Trimestre	Empenhado	% Empenhado	Pago	% Pago
1 TRI	196	52%	79	0%
2 TRI	487	13%	252	35%
3 TRI	314	15%	326	24%
4 TRI	555	20%	797	41%
<b>TOTAL</b>	<b>1.552</b>	<b>100%</b>	<b>1.454</b>	<b>100%</b>

Fonte: SIAFI GERENCIAL. Consulta feita em 2 de junho de 2014.

**Tabela 4**  
**Evolução da despesa 2013 ( em milhões de R\$)**

Trimestre	Empenhado	% Empenhado	Pago	% Pago
1 TRI	2.785	52%	0	0%
2 TRI	715	13%	1.179	35%
3 TRI	813	15%	811	24%
4 TRI	1.058	20%	1.389	41%
<b>TOTAL</b>	<b>5.371</b>	<b>100%</b>	<b>3.379</b>	<b>100%</b>

Fonte: SIAFI GERENCIAL. Consulta feita em 2 de junho de 2014.

Para tornar nosso estudo mais didático, vamos dividi-lo em dois campos distintos: ótica do crédito (empenho) e a ótica financeira (pagamento). Sobre a primeira abordagem, percebemos na Tabela 3 uma evolução quase ascendente da taxa de empenho, que mesmo alcançando percentual de 31% no 2º trimestre e acenando com uma queda de patamar no 3º trimestre, sobe para 36%, no 4º trimestre. Porém, os dados extraídos da Tabela 4, denotam outro viés na execução com alta taxa de empenho no 1º trimestre e uma queda no 4º trimestre. O que explica esse comportamento aparentemente paradoxal?

Essa resposta está no fato da LOA-2013 conter programas do PAC que caracterizam-se pela liberação do Limite de Movimentação e Empenho (LME) de forma concomitante à dotação orçamentária, permitindo aos setores uma execução mais ágil. Este trabalho não abordará detalhes operacionais sobre a execução do PAC, mas é relevante destacar que o acompanhamento de sua execução e a liberação de recursos guardam uma lógica singular, que pode ser sintetizada em uma frase: em regra, o PAC não sofre

contingenciamento. Como visto anteriormente, esse programa representa mais de 45% da dotação orçamentária da MB e interfere significativamente no incremento da taxa de empenho.

Importante destacar que mesmo estando imune a cortes, o PAC está sujeito às regras do princípio da anualidade orçamentária e portanto seus recursos estão passíveis de serem inscritos em RP.

Sob a ótica financeira, a Tabela 3 mostra que a taxa de pagamentos acompanha, com certa dose de proporcionalidade, o ritmo de empenhos emitidos, o que denota coerência com as fases da despesa: empenho (assunção do compromisso junto ao fornecedor); liquidação (aceite do material, bem ou serviço) e pagamento (desembolso do caixa). Entretanto, como ainda persiste uma diferença entre dotação orçamentária e os recursos financeiros<sup>3</sup>, abre-se espaço para a inscrição de RP. Todavia, a Tabela 4 reflete uma relação inversamente proporcional entre taxa de empenho e pagamento, culminado com uma maior concentração de pagamentos no 4º trimestre. Essa informação parece corroborar o entendimento de Mendes (2009 ) sobre o “contingenciamento na boca do caixa”.

Assim, percebemos que ao longo de vários exercícios financeiros foram estabelecidas formas distintas de execução orçamentária que culminaram na inscrição de RP. A análise das informações discutidas até aqui nos permite extrair as seguintes conclusões: a) independentemente de qual seja a política fiscal adotada ou motivação política por detrás das escolhas e prioridades do Governo, a falta de um fluxo constante de recursos é um elemento potencializador para inscrição em RP; b) altos índices de empenhos emitidos no início do exercício não significam necessariamente uma vantagem, pois o fluxo de pagamentos depende da disponibilidade de caixa; e c) modelos especiais de gestão, como o PAC, não traduzem eficiência alocativa, haja vista concentrarem altos montantes de RP, que por força de decretos e leis tendem a se “perpetuar” por vários anos, colaborando com o aumento de

---

<sup>3</sup> O cálculo dos RP é feito de forma simplificada pela seguinte fórmula: “Dotação orçamentária - Recursos Financeiros”.

passivos financeiros que podem se tornar impagáveis comprometendo toda uma gestão financeira.

Essas constatações reforçam a necessidade da adoção de um novo modelo orçamentário que traga em seu bojo uma nova dimensão temporal para execução das despesas, com aporte dos recursos financeiros disponibilizados no momento certo. Como nos conta Sousa (2008), é a visão de curto prazo que inviabiliza um sistema plurianual de orçamento.

Como epílogo a este capítulo, consideramos relevante destacar como a centralização do processo orçamentário nas mãos do Poder Executivo colabora com a ineficiência do gasto público. As pressões exercidas sobre os órgãos executores são comprovadas pela atuação marcante da anualidade orçamentária refletida na urgência do gasto.

Em uma tentativa de resgate da função planejamento, remodelou-se o PPA 2012-2015. Entretanto várias deficiências ainda persistem, como a baixa visibilidade do Plano frente a outras iniciativas do Governo como o PAC, que trazem resultados mais concretos e significativos para a sociedade. Isso traz à tona a discussão sobre as reais intenções do Governo em manter a LOA fortalecida em relação ao PPA. Na prática, toda sua política orçamentária está alicerçada em três pilares fundamentais: equilíbrio fiscal, apoio político e racionalidade orçamentária. Não obstante a racionalidade orçamentária, aliada com adoção de uma política fiscal responsável, ser a melhor escolha, a busca por superávit primário e acordos políticos que beneficiem o Governo ajudam a explicar as causas das distorções do sistema orçamentário brasileiro e tornam mais claro o porquê são escolhidos projetos cíclicos e repetitivos.

Como instrumentos de política econômica e fiscal; o contingenciamento, a excessiva vinculação de receitas e os RP acentuam os problemas acima. No caso da MB,

identificamos duas situações distintas de RP. Uma em que as taxas de empenho e de pagamento aumentam gradualmente, e a outra caracterizada por alto volume de empenhos e baixo índice de pagamentos no início do ano, e que ao longo do exercício financeiro, tem essa relação invertida. Independente de qual seja a forma de RP adotada, todas denunciam anacronismos na execução, principalmente um arrasto das despesas por períodos não fixados, corroborando o entendimento sobre uma degradação na qualidade do gasto.

Essas deficiências no sistema orçamentário apontam para uma necessidade premente de reforma. Deve haver uma mudança paradigmática na forma de planejamento, fortalecendo o PPA como instrumento eficaz de políticas públicas. Por sua vez, a execução deve permitir a distensão dos prazos, de forma responsável, seja na revisão do princípio da anualidade orçamentária ou na forma de adoção do contingenciamento, nas vinculações de receitas e dos RP.

#### 4 MODELOS INTERNACIONAIS DE ORÇAMENTO PLURIANUAL

São várias as experiências que traduzem novas perspectivas do gasto público. Esse capítulo discorrerá sobre as características dos modelos orçamentários adotados nos Estados Unidos da América, Grã-Bretanha e Nova Zelândia. Também abordará sobre dois modelos adaptados à realidade brasileira que poderão servir de base para uma proposta que venha atender aos objetivos de reaparelhamento e manutenção dos meios da MB estabelecidos na END.

Segundo Boex *et al* (1999), muitos países desenvolvidos passaram a adotar orçamentos anuais sob a perspectiva plurianual. Isso na prática aponta para uma inclusão de previsões ou estimativas de receita em um espaço temporal entre dois e quatro anos.

Segundo Franek (2012), o chamado orçamento plurianual deve estar alicerçado em uma base anual, mas apontando para um planejamento estratégico, que deve balizar as previsão das receitas e fixação das despesas.

Boex *et al* (1999) listaram várias práticas orçamentárias plurianuais exitosas em países da OECD<sup>4</sup>. Nesse trabalho vamos abordar as experiências em três países: Estados Unidos da América (EUA), Grã-Bretanha (GB) e Nova Zelândia (NZ).

Nos EUA, o orçamento contém a estimativa de receitas e previsão de despesas da LOA e para mais quatro anos. Para dar sustentabilidade fiscal a esse modelo, acompanha-se os impactos decorrentes da política fiscal de curto prazo sobre as estratégias de médio e longo prazo, de modo que o orçamento permaneça equilibrado.

As despesas constantes em sua peça orçamentária dividem-se em dois grandes grupos: *discretionary spending* e o *direct spending*. Quando as despesas ultrapassam os valores contidos no orçamento ocorre o chamado *sequestration*; uma espécie de

---

<sup>4</sup> Sigla em inglês para Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico. É uma organização internacional de 34 países que aceitam a economia de livre mercado como premissa de modelo econômico.

contingenciamento, aplicado caso o CN autorize despesas acima dos gastos discricionários previstos em lei.

Para os projetos de grande vulto, a totalidade dos recursos é inserida no primeiro ano da sua execução e caso não sejam utilizados, terão seus valores transportados para o próximo orçamento. Ressalta-se uma preocupação no acompanhamento e na continuidade desses projetos ao longo do tempo.

A GB tem como meta manter as despesas sob controle, impondo-lhes limites de expansão dentro de um espaço temporal. Este mecanismo é denominado de *Control Total*. Além disso, os montantes de gastos plurianuais tem suas projeções revistas para os próximos dois anos, com a inclusão de projeção de receitas e despesas para o terceiro ano. Esse ciclo de avaliação é denominada de Pesquisa do Gasto público<sup>5</sup>. O foco desse modelo está no tripé: Equilíbrio Fiscal, processo racional do gasto público e qualidade no gasto. O mais importante dessas medidas está contida nas palavras de Boex *et al* (1999): “O orçamento plurianual está totalmente integrado ao orçamento anual apresentado ao parlamento”.

Na NZ, o orçamento possui alto grau de descentralização, com maior participação dos Ministérios. Adota-se o orçamento incremental, com revisão dos montantes ano a ano, tomando por base as diretrizes emanadas do Ministério da Fazenda.

Diante desses exemplos podemos concluir que a plurianualidade está revestida de responsabilidade fiscal, da racionalidade nas escolhas dos projetos e da preocupação na expansão do gasto público. Estes fatores trabalhando em conjunto tendem a produzir resultados mais satisfatórios. Ribeiro (2013) enfatiza a plurianualidade como sendo mais suscetível a alterações do ambiente político e econômico, colaborando com uma melhor alocação dos recursos orçamentários.

---

<sup>5</sup> Em ingles: *Public Expenditure Survey (PES)*.

#### **4.1 O orçamento plurianual: suas limitações e requisitos para implementação**

Hinrichs (1974) afirma que a primeira grande limitação do orçamento plurianual está nas diversas instabilidades políticas e econômicas que se apresentarão, que podem inviabilizar todo processo de planejamento racional.

Por sua vez, Ribeiro (2013) detalha uma série de incertezas que se contrapõem às vantagens da plurianualidade, tais como : projeções otimistas podem ser empregadas como justificativa para despesas que não se sustentam ao longo do tempo; tendência dos governos em valorizar excessivamente suas receitas podem tornar a execução do orçamento irrealista; e embates de ordem política podem surgir pela apropriação de recursos que não tenham sido aproveitados em determinados programas governamentais.

Essas incertezas mostram desafios, que no caso do nosso país, exigiriam a quebra de inúmeros paradigmas no sistema orçamentário para que a “tentação” de empregar quaisquer um desses expedientes acima fosse afastada.

Ribeiro (2013) afirma que o Brasil já dispõe de mecanismos que apontam para a existência de orçamento plurianual embrionário, evidenciado pela possibilidade de abertura de créditos adicionais extraordinários, e a inscrição de RP.

O autor acima explica que esses expedientes são insuficientes para que possamos dispor de uma gasto público eficiente. Assim, de forma a superar essas limitações, sugere o atendimento de vários requisitos para que a plurianualidade seja implementada, dentre os quais abordaremos os seguintes : a) estrutura organizacional como elemento integrador entre planejamento e orçamento; b) sistema contábil que permita auferir tempestivamente atos e fatos de caráter orçamentário, financeiro e patrimonial; c) tecnologia da informação como ferramenta para uma boa gestão orçamentária e financeira; e d) vontade política.

Os três primeiros requisitos já se encontram disponíveis hoje no Brasil. O aspecto organizacional está alicerçado sobre o denominado Sistema de Planejamento e Orçamento

Federal, que conforme está previsto no Art. 3º da Lei nº 10.180/2001: “compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas sócio-econômicas”. (BRASIL, 2001). Na prática, conforme nos conta Feijó *et al* (2008) são estas atividades que produzirão o PPA, LDO e LOA.

O sistema contábil é coordenado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e está alicerçado em um vasto plano de contas, que permite o gerenciamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial. O Brasil possui *expertise* nesta área, inclusive adota normas contábeis aceitas internacionalmente.

Quanto à tecnologia de informação, o país é dotado de sistemas que auxiliam no suporte ao planejamento e execução financeira. Podemos dar destaque a dois, que atuam de forma fundamental para o bom êxito desses processos. São eles, respectivamente: o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e o SIAFI.

Podemos concluir que nos campos legislativo, contábil e da tecnologia da informação possuímos as condições para transformação da estrutura atual de planejamento e execução. Entretanto, o último requisito, a vontade política possui alto valor subjetivo que pode alavancar esse processo de mudança ou “enterrá-lo” definitivamente. Conforme nos conta Burkhead (1971), o aspecto político está fortemente ligado, dentre outros fatores, à relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, principalmente no que concerne aos eventuais ganhos ou benefícios políticos oriundos da implementação desse novo modelo. Todavia essa discussão não impede que possamos trazer novas modelagens sobre o assunto e assim termos uma visão técnica mais aprofundada.

Mendes (2009) defende a necessidade de dispormos, inicialmente, de um sistema eficaz de planejamento e execução no curto prazo para depois se pensar em um sistema integrado que permita uma reformulação a médio e longo prazo. No caso do Brasil, o modelo

que guardar essa perspectiva “sai na frente”, mesmo com as peculiaridades de ordem política predominante no país.

#### **4.2 Uma proposta de orçamento plurianual à brasileira**

Ribeiro (2013) propôs um modelo que visa eliminar ou mitigar dois problemas recorrentes no orçamento brasileiro: “o número expressivo de retificações anuais da lei orçamentária e o volume crescente de RP”. Esse trabalho discorrerá apenas sobre o aspecto relacionados aos RP. Assim, para consecução desse objetivo, ele propõem a divisão das dotações orçamentárias em duas categorias distintas: a) Dotações Orçamentárias Compromissadas (DOC). Nesse grupo estarão inseridas os compromissos assumidos que deverão ser honrados, seja no exercício onde foram assumidos ou em outros; e b) Dotações Orçamentárias Planejadas (DOP). Aqui, os pagamentos das despesas estão sujeitos ao cumprimento de metas ou indicadores de desempenho e, portanto, estão sob a discricionariedade dos órgãos executores.

Segundo Ribeiro (2013), a separação em categorias viabiliza a otimização dos recursos, pois no sistema atual, a obediência ao princípio da anualidade orçamentária impulsiona os órgãos executores a gastarem rápido, não se discernindo as despesas que devem ser honradas dentro de um exercício financeiro daquelas que não se materializarão em um ano e, portanto, podem aguardar o aporte de recursos nos próximos exercícios.

Enfatiza que o tratamento igualitário das despesas torna a inscrição de RP quase compulsória. A forma encontrada para se contrapor a esse fato é considerar as DOC no processo de elaboração do orçamento, pois o tornaria mais realista, eliminando a necessidade de se empregar os RP como instrumento de gestão de recursos que concorre com a LOA. Ele

vai mais longe ao afirmar que não haverá a necessidade de contingenciamento de dotações orçamentárias, restando apenas o “contingenciamento na boca do caixa”.

Para Ribeiro (2013), a maior virtude do seu modelo está na adoção de uma plurianualidade responsável com controle sobre a expansão da despesa. Os mecanismos DOC e DOP funcionam como regulador do fluxo financeiro atuando como barreira contra os gastos ilimitados e distendidos no tempo. Para ele, o sucesso desse empreendimento está na gradualidade de sua implementação e na vigência de sua atuação que deve estar restrita ao período de três anos.

#### **4.3 Se o modelo é bom, por que não adotá-lo?**

Compreendemos que o modelo apresentado por Ribeiro contém limitações que merecem ser destacadas: a) adoção dos critérios DOC e DOP sem a garantia que os órgãos gestores receberão os recursos financeiros para os pagamentos, torna o efeito desses instrumentos nulo; b) a separação entre DOC e DOP é subjetiva e difícil de ser executada com a acurácia necessária; c) a grande quantidade de despesas DOC pode prejudicar a alocação de recursos, pois haverá concorrência com as despesas previstas na LOA, diminuindo em muito a discricionariedade do gestor; e d) o PPA 2012-2015 não possibilita extrair informações de estimativa de gastos de forma anual, o que dificulta a captação de informações qualitativas e quantitativas necessárias para construção de um modelo orçamentário plurianual de três anos.

Diante dessas constatações, a MB seria beneficiada com a adoção do modelo de Ribeiro ? Tomemos os dados constantes da Tabela 5 como base para a nossa análise.

**Tabela 5**  
**Dados orçamentários de 2014 ( em milhões de R\$)**

Ações orçamentárias	LOA (A)	DOC (B)	LOA ajustada (A-B)	perda
123G-Implantação do estaleiro e base	1.591	372	1.219	-23,38%
123H-Construção submarino nuclear	333	32	301	-9,61%
123I- Construção submarino convencional	337	30	307	-8,90%
1N47- Contrução Npa 500 toneladas	36	7	29	-19,44%
14T7- Tecnologia Nuclear da Marinha	336	66	270	-19,64%

Fonte: SIAFI GERENCIAL. Consulta feita em 2 de junho de 2014.

Os dados acima trazem as dotações orçamentárias de quatro ações orçamentárias representativas para a MB para o exercício financeiro de 2014. Nessa simulação, constatamos que a LOA sofreu uma redução, por conta das DOC (RP) inscritas do exercício anterior. Considerando 2014 como o primeiro ano de implementação do modelo, a MB sofreria uma redução média, nessas dotações, em 16,2 %.

Outro fator importante é a categorização da LOA ajustada em dotações DOC e DOP. Tomando como referência o elevado volume de RP inscritos teríamos um longo período de DOC elevados, com conseqüente diminuição das dotações orçamentárias em 2015. A MB poderia se confrontar com uma situação de total “engessamento” de recursos.

O modelo de Ribeiro falha em não dar respostas para um dos problemas que propôs solucionar: a diminuição do volume de RP. A simples identificação das parcelas DOC e DOP não contribui para redução do alto grau de rigidez orçamentária, pois não há garantia que órgãos executores irão dispor dos recursos financeiros para que os compromissos assumidos sejam honrados, nem tão pouco traz uma solução definitiva para o “contingenciamento na boca do caixa”.

Percebemos que além dos fatores limitadores para implementação do orçamento plurianual discutidos anteriormente, também devemos considerar a influência do contingenciamento e RP como entraves que devem ser equacionados. Segundo Mendes (2009), a melhor forma de alcançar estes objetivos, sem comprometer o equilíbrio fiscal, é

conter a forte rigidez orçamentária e o acelerado ritmo de crescimento da despesa”. No modelo a seguir discutiremos essa abordagem.

#### **4.4 Mecanismos temporários para redução do gasto público**

Bugarin *et al* (2004) explicam que os contingenciamentos aplicados em uma economia com inflação controlada, como a nossa, apresentam pouca eficácia, pois não representam substanciais economia de recursos. Então por que eles são aplicados? A resposta está na insustentabilidade do modelo de expansão do gasto no Brasil por intermédio do aumento da carga tributária. Optou-se, então, pelo controle das despesas, ou seja mediante o contingenciamento das dotações orçamentárias ou dos recursos na “boca do caixa”.

Para contornar esse problema, acreditam que a necessidade do contingenciamento diminuiria, caso os órgãos executores desacelerassem o ritmo de seus gastos. Como forma de compensação, seria oferecido um bônus para aqueles que cumprissem as metas de redução, contendo uma nova dotação orçamentária proporcional a economia feita. Esta suplementação estaria livre para que o gestor gastasse da melhor forma possível. Entretanto ressaltam que o verdadeiro valor “poupado” no exercício financeiro só será efetivamente conhecido no início do próximo exercício, o que implica que os órgãos setoriais façam suas estimativas antecipadamente.

Hoje, reconhecem Bugarin *et al* que faltam estímulos para mudança de comportamento dos gastos, mas acreditam que a revisão do processo de planejamento e execução, aliado com alterações no PPA, LDO e LOA chegaríamos a um bom termo.

Ao mesmo tempo não omitem que o Governo tem dificuldades em garantir que os recursos poupados não serão cortados. Desse modo, os autores acima buscaram ser prudentes quanto ao espaço temporal do modelo (sugerem um período de dois anos), por acharem pouco crível que o Governo se mantenha fiel às sua promessas por um período tão dilatado de

tempo. Mesmo assim, destacam que com o amadurecimento do processo é possível, que a longo prazo, o incentivo à economia de recursos não será mais necessário, pois o contingenciamento voltará a ser empregado conforme prevê a LRF; apenas quando não houver o cumprimento da previsão da receita prevista na LOA.

Uma análise dos pontos abordados do modelo supra apresentado nos permite tirar algumas conclusões: em que pese Bugarin *et al* preverem ações que contribuem para diminuição do volume do contingenciamento, não estabeleceram nenhuma estratégia para redução dos RP; faltou abordarem como a rigidez orçamentária pode ser minimizada de modo que haja mais recursos disponíveis para aplicação; furtaram-se em instituir critérios que facilitassem aos órgãos executores estabelecerem quais grupos de despesas devem ser economizados. Esse ponto ganha destaque, considerando que o Governo já vem atuando de forma sistemática para reduzir o montante com despesas administrativas.<sup>6</sup> Essa prática reduz ainda mais o espaço de discricionariedade para que os gestores façam os seus ajustes.

Cumprir destacar que o modelo também apresenta vantagens: é realista ao afirmar ser baixa a credibilidade do Governo em garantir um fluxo contínuo de recursos; que a batalha por mudanças não passa apenas pela revisão dos processos de planejamento e execução, mas deve atingir as leis que regem o orçamento; procura enfatizar resultados no curto prazo, pois reconhece que uma mudança contundente para o longo prazo, pode ser contraproducente, principalmente quando consideramos as incertezas políticas e econômicas do nosso país.

#### **4.5 Requisitos para um modelo orçamentário eficaz**

Ao se cotejar os modelos internacionais de plurianualidade orçamentários e os dois arcabouços teóricos brasileiros, entendemos que um modelo mais razoável de plurianualidade orçamentária que atenderia as expectativas da MB, deve conter as seguintes

---

<sup>6</sup> O Governo vem estabelecendo campanhas.

premissas: a) PPA realista; b) combate à rigidez orçamentária; c) descentralização das decisões sobre a execução orçamentária atendidas as prioridades do PPA; d) flexibilização da anualidade orçamentária; e e) controle da expansão das despesas por meio de instrumentos com alcance de curto prazo.

Nenhum modelo sério de orçamento pode prescindir de um PPA realista. Deve-se buscar o seu resgate como principal instrumento orientador de políticas públicas. A MB seria beneficiada com essa mudança, haja vista que seus principais projetos estão quantificados, precificados e temporalizados, até 2031, no LBDN, por meio do Plano de Articulação de Equipamentos de Defesa (PAED). Assim pode-se pensar na inclusão desses projetos, devidamente seccionados para atender o período de vigência de cada PPA, com a obrigatoriedade de serem revistos e atualizados para inclusão na LDO e LOA.

No combate à rigidez orçamentária, o Governo já utiliza o mecanismo denominado Desvinculação das Receitas da União (DRU), que permite pelo menos 20% das receitas oriundas de impostos sejam empregadas livremente, sem qualquer tipo de vinculação. Entretanto esse esforço ainda está distante de prover os recursos necessários para que projetos do Setor Defesa sejam viabilizados.

Duas sugestões poderiam abrir espaço fiscal para o desempenho dessa tarefa: aumento do percentual de receitas desvinculadas, o que permitiria ao Poder Executivo ampliar sua margem de despesas discricionárias; ou a destinação de uma parte das receitas vinculadas para projetos de Defesa, argumentando-se que a END, que é uma lei, prevê regularidade de recursos como forma de garantia e continuidade dos projetos. Insta comentar que o LBDN estabelece que os gastos com Defesa devam ser no patamar de 2% do PIB.

O controle de expansão dos gastos no curto prazo terá mais efetividade a medida que cresce o volume de recursos livres disponíveis ao gestor. Com orçamento menos rígido, abrem-se caminhos para uma política de bonificação atraente para os gestores que cumpram

metas de eficiência. Assim, deve-se adotar uma política orçamentária descentralizada, concedendo espaço para os gestores públicos priorizarem os seus gastos em sintonia com o PPA. Para a MB isso seria salutar, levando-se em consideração que muitas despesas são executadas sob a pressão do cumprimento do princípio da anualidade orçamentária. Essa maior liberdade pode criar o ambiente favorável para a diminuição da necessidade do contingenciamento, seja ele o do crédito ou “ boca do caixa”.

A flexibilização do princípio da anualidade orçamentária já é uma realidade e está instituída na forma dos RP e créditos extraordinários, conforme discutido ao longo desse trabalho. Entretanto as distorções que esses mecanismos causam na continuidade e eficiência dos projetos são um entrave para o desenvolvimento do país. Como forma de incentivo na procura de melhoria do processo, sugere-se a escolha de projetos piloto, com duração estimada de dois anos, que receberiam toda sua dotação, sem contingenciamentos, e mediante atingimento de metas quantitativas e qualitativas teriam seus recursos liberados e seus saldos preservados para serem empregados no próximo exercício financeiro. Cria-se, assim, um ciclo virtuoso, tornando-se embrião do orçamento plurianual.

Para a MB os ganhos seriam amplos, pois a Força possui inúmeros projetos com ciclos de execução longos, não só no campo de investimentos, mas também no grupo “manutenção operativa”. Hoje o PAC se assemelha muito a esse modelo, com a exceção que seus recursos estão sujeitos ao contingenciamento e inscrição em RP.

A adoção das medidas sugeridas abrirão espaço para implementação do orçamento plurianual viável, sincronizado com o ciclo do PPA de quatro anos, menos suscetível a contingenciamentos e com menor volume de inscrição de RP. Assim, abre-se espaço para uma efetiva inclusão das dotações classificadas em DOC e DOP, como pensado por Ribeiro.

Não se pode imiscuir que o sucesso da plurianualidade orçamentária passa pela manutenção do ambiente fiscal e pela vontade política expressa em mudanças conjunturais

nas leis que regem o orçamento. Isso requererá uma nova dinâmica de relacionamento entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Finalizando, este capítulo abordou as diversas experiências adotadas em países participantes das OECD, em especial nos EUA, GB e NZ. Por trás das peculiaridades na condução dos seus orçamentos, o controle da expansão dos gastos age como elemento de contenção de orçamentos irrealistas.

Seguindo essa linha de raciocínio, Ribeiro (2013) estabeleceu um modelo, adaptado à realidade brasileira, que propõe mitigar os efeitos dos RP e das retificações à LOA. A base para isso está na implementação dos dispositivos DOC e DOP como novas formas de controle das despesas; uma tentativa de otimizar os recursos, alocando-os apenas para os gastos efetivamente compromissados.

Em que pese as pretensões do modelo, sua maior fragilidade conceitual está em não considerar o combate à rigidez orçamentária e o acelerado ritmo de crescimento da despesa. No caso da MB, caso ele fosse adotado, o maior prejuízo seriam as significativas perdas de dotações orçamentárias, com sérios prejuízos ao desenvolvimento dos seus projetos e manutenção operativa, caso as DOC fossem incorporadas ao processo de elaboração da LOA.

Bugarin *et al* “atacam” a fragilidade do modelo de Ribeiro ao apostarem que o contingenciamento diminuiria, caso os órgãos executores desacelerassem o ritmo de seus gastos. O incentivo viria por meio de novas suplementações orçamentárias para aqueles que cumprissem as metas de redução de despesas.

A confrontação de todas as soluções propostas nos permite considerar que o modelo razoável de orçamento plurianual deve conter uma série de fundamentos, que passa inicialmente por uma repaginação do PPA; pela possibilidade de reavaliar a forma de aplicação da DRU, de modo que possamos dispor de mais recursos discricionários;

descentralização das decisões sobre a execução orçamentária atendidas às prioridades do PPA; flexibilização da anualidade orçamentária, para um período de dois anos; e controle da expansão das despesas por meio de instrumentos com alcance de curto prazo, com a adoção das DOC e DOP. Esses processos são necessários para implementação do orçamento plurianual viável que atenda aos propósitos estabelecidos na END e no LBDN, fomentando o desenvolvimento social e econômico do país.

Torna-se evidente que o sucesso da plurianualidade orçamentária, considerando o espaço temporal de quatro anos, está condicionado à manutenção do ambiente fiscal e pela vontade política expressa em mudanças conjunturais nas leis que regem o orçamento. Isso requererá uma nova dinâmica de relacionamento entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo que mude o cenário vigente no orçamento brasileiro.

## 5 CONCLUSÃO

O orçamento público, via de regra, está adstrito ao período de um ano, sendo esse um princípio estabelecido em lei que permite um maior controle fiscal sobre as despesas efetuadas e sobre a liberdade do Poder Executivo para se gastar.

O modelo orçamentário brasileiro obedece a esse princípio, bem como prevê uma hierarquização entre as leis PPA-LDO-LOA. Contudo, o que se observa é uma preponderância da LOA, cujo “domínio” fica mais evidenciado pelo alto grau de rigidez e concentração de despesas de caráter obrigatório que subtraem quase a totalidade da discricionariedade do Poder Executivo.

A MB, inserida nesse contexto, segue as orientações do MD no processo orçamentário, desde a montagem da PPO até a execução da despesa. Seu orçamento também possui alto percentual de despesas denominadas obrigatórias, bem como está suscetível a ação do contingenciamento dos recursos.

Em uma tentativa de resgate da função planejamento, remodelou-se o PPA 2012-2015. Entretanto várias deficiências ainda persistem, como a baixa visibilidade do Plano frente a outras iniciativas do Governo como o PAC, que trazem resultados mais concretos e significativos para a sociedade.

Isso traz à tona a discussão sobre as reais intenções do Governo em manter a LOA fortalecida em relação ao PPA. Na prática, toda sua concepção orçamentária está alicerçada em três pilares fundamentais: equilíbrio fiscal, apoio político e racionalidade orçamentária. Apesar de a racionalidade orçamentária, aliada com adoção de uma política fiscal responsável, ser a melhor escolha, a busca por superávits primários e acordos políticos que beneficiem o Governo ajudam a explicar as escolhas por gastos cíclicos e repetitivos.

Como instrumentos de política econômica e fiscal, o contingenciamento, a excessiva vinculação de receitas e os RP acentuam o anacronismo na execução da despesa. E no que tange aos RP, percebe-se um arrasto das despesas por longos períodos, corroborando o

entendimento sobre uma degradação na qualidade do gasto. Essas deficiências no modelo orçamentário brasileiro apontam para uma necessidade premente de reforma.

Várias experiências adotadas em países participantes das OECD, em especial nos EUA, GB e NZ mostram que é possível ter uma forma de gestão mais responsável. Percebemos que mesmo por trás das peculiaridades na condução dos seus orçamentos, o controle da expansão dos gastos age como elemento de contenção de orçamentos irrealistas.

Seguindo essa linha de raciocínio, dois autores brasileiros apresentaram modelos que propõem aperfeiçoar o sistema orçamentário do nosso país, tomando como premissa o estabelecimento de novas formas de controle das despesas, o combate à rigidez orçamentária e o acelerado ritmo de crescimento do gasto público.

O cotejo das experiências internacionais apresentadas e as soluções formuladas por autores brasileiros permitem extrair um modelo razoável de orçamento plurianual que deve considerar uma série de fundamentos que passam inicialmente por uma repaginação do PPA, pela possibilidade de reavaliar a forma de aplicação da DRU de modo que possamos dispor de mais recursos discricionários, flexibilização da anualidade orçamentária e o uso de instrumentos de controle de expansão da despesa.

Portanto, com base nas informações discorridas e analisadas nesse trabalho, atingimos o seu propósito em identificar as vantagens e as limitações à aplicação de práticas orçamentárias internacionais e de outras propostas modeladas ao cenário brasileiro, com fito na obtenção de um modelo que atenda às crescentes demandas por recursos da MB e às diretrizes estabelecidas na Estratégia Nacional de Defesa, de modo que tenhamos uma Força à altura de sua missão constitucional.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de finanças públicas*. 2ª edição. Brasília: Gestão Pública, 2008. 920p.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. Forense, 1978.

BRASIL. Lei n 4.320, de 17 de Março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 mar. 1964, Seção 1, p 2745. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm)>. Acesso em: 25jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 25 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 5 mai. 2000, Seção 1, p 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. *Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015*. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 19 jan. 2012, Seção 1, p 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm)>. Acesso em: 25 jul.2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial da República*. Brasília, DF, 19 dez. 2008, Seção 1, p 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm)>. Acesso em: 7 ago.2014.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA DEFESA. *Livro Branco de Defesa Nacional* Disponível em:<<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>> Acesso em: 12 de mai. 2014.

BOEX, L. F. Jameson, MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge, MCNAB, Robert M. *Multi-year budgeting: a review of international practices and lessons for developing and transitional economies*. Public budgeting & finance. - Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell, ISSN 0275-1100, ZDB-ID 8719998. - Vol. 20.2000, 2, p. 91-112.

BURKHEAD, Jesse. *Orçamento Público*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. 627p.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. Atlas, 2003.

FILHO, Sócrates Arantes Teixeira. *Orçamento impositivo no Brasil: impactos na administração*

pública e no processo legislativo orçamentário. 2012. Monografia (especialização em orçamento público)- Instituto Serzedêllo Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília. Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2550140.pdf>>. Acesso em: 23 mar 2014.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina. *Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas*. 8. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 255p.

FRANEK, Slawomir. *Multi-year budgeting – towards the enhancement of fiscal discipline*. International journal of economics and finance studies. Vol 4, No 1, 2012 ISSN: 1309-8055 (Online).

HINRICHS, Harley H (Org). *Orçamento-Programa e análise de custo benefício*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974. 623p.

MENDES, M. J. *Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público*. Caderno de Finanças Públicas, Brasília n.9, p 57-102, dez. 2009.

NETO, Orlando de Sá. *Nota Técnica Conjunta nº 9/2011- Subsídios para apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2012-2015 (PLN nº 29/2011)*. Senado Federal. 2011. Disponível em : <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/ppa/2012-2015/elaboracao/projeto-de-lei/400-ppa-2012-2015/430-notas-tecnicas-e-estudos/440-nota-tecnica-conjunta-no-09-2011>>. Acesso em: 26 de jul.2014.

PASCOAL, Valdecir. *Direito Financeiro e Controle Externo*. 4a ed. Ed. Campus, 2005.

BUGARIN, Maurício S.; BUGARIN, Mirta S. Sataka. PROTÁSIO, Carla G.: *À espera da reforma orçamentária: um mecanismo temporário para redução de gastos públicos*. Estudos Econômicos (São Paulo), v. 34, n. 1, p. 5-41, 2004.

RAMOS, Naimar M. *Planejamento e Política Financeira de Governo*. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 1982. 196p.

RIBEIRO, Romiro. *Estudo nº 28/2013 – Orçamento Plurianual: A mudança necessária para a melhoria do gasto público no Brasil*. Câmara dos Deputados. 2013. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/NTN282013OramentoPlurianual30nov2013.pdf> > Acesso em 4 mar. 2014.

SANTOS, Eduardo Martins do. *Restos a Pagar não processados: um estudo da viabilidade de uso como indicador de desempenho dos gestores públicos*. 2009. Disponível em: < [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XVPremio/qualidade/1qualidadeXVPTN/Tema\\_2\\_1.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/qualidade/1qualidadeXVPTN/Tema_2_1.pdf)>. Acesso em: 23 mai. 2014.

SCHICK, Allen. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. The World Bank Institute (Banco Mundial). Governance, Regulation, and Finance Division. 1998. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/02/02/000012009\\_2\\_0060202122216/Rendered/PDF/351160REV0Contemporary0PEM1book.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/02/02/000012009_2_0060202122216/Rendered/PDF/351160REV0Contemporary0PEM1book.pdf)>. Acesso em: 12 mai. 2014.

SILVA, José Afonso da. *Orçamento-Programa no Brasil*. São Paulo: Ed. Revista dos tribunais, 1973.

SOUSA, Francisco Hélio. *O Caráter Impositivo da Lei Orçamentária Anual e seus Efeitos no Sistema de Planejamento Orçamentário*. Finanças Públicas – XIII Prêmio Tesouro Nacional. 2008. Disponível em:

[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XIIIpremio/sistemas/2tosiXIIIPTN/Carater\\_Impositivo\\_Lei\\_Orçamentaria.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/sistemas/2tosiXIIIPTN/Carater_Impositivo_Lei_Orçamentaria.pdf). Acesso em: 26 jul. 2014.

TOLLINI, Hélio Martins. *Aprimorando as relações do Poder Executivo com o Congresso Nacional nos processos de elaboração e execução orçamentária*. Cadernos ASLEGIS no 34, maio/agosto de 2008. Brasília, p. 213 a 236.

## GLOSSÁRIO<sup>7</sup>

### **Ações orçamentárias:**

**Princípios Orçamentários:** são regras básicas que visam estabelecer racionalidade, eficiência e transparência ao sistema orçamentário.

**Despesas obrigatórias:** são aquelas, que por força de dispositivos legais, não são passíveis de contingenciamento.

**Dotação orçamentária:** é a rubrica constante da LOA, sob a qual as despesas poderão ser efetuadas.

**Eficiência:** está relacionada a produtividade. Aqui, busca-se mensurar o que se pode ser produzido com os meios disponíveis.

**Eficácia:** é medida pela cotejo entre as metas e objetivos planejados e aquelas alcançadas, utiliza-se indicadores de resultado para avaliar dos resultados.

**Discretionary spending:** é uma despesa que faz parte do Orçamento Federal Americano que é negociada anualmente entre o Presidente e o Congresso como parte do processo orçamentário. O que significa que pode ser mudada, aumentada ou (teoricamente) reduzida a zero se o Congresso assim desejar.

**Direct spending:** é o mesmo que gasto obrigatório. Ele está baseada em leis ou outros atos do Governo americano.

**Créditos adicionais extraordinários:** modalidade de crédito adicional destinada ao atendimento de despesas urgentes e imprevisíveis, como guerras e calamidades públicas. Pode ter seus saldos transpostos para o próximo exercício financeiro, caso o ato que o autorizou, normalmente feito por medida provisória, tenha sido promulgado nos últimos quatro meses do exercício financeiro.

**Pagamento de Pessoal:** no caso da MB está relacionado às despesas com pessoal ativo, inativo, incluindo pensionistas. Seus recursos não passíveis de contingenciamento.

**Outras Despesas Correntes:** são aquelas destinadas ao custeio de despesas com material de consumo, pagamento de diárias, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, dentre outras.

---

<sup>7</sup> Definições extraídas e adaptadas da seguinte bibliografia: Manual Técnico do Orçamento 2014, Ribeiro (2013) e Albuquerque (2008).

**Investimentos:** são despesas orçamentárias relacionadas com obras, aquisição de imóveis, equipamentos e material permanente.

**Indicador de Resultado Primário:** tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO, devendo constar na LOA .Exprime se o Governo necessita de financiamento para honrar os compromissos assumidos na peça orçamentária.

**Empenho de despesa:** é o ato emanado de autoridade competente que cria obrigação de pagamento.

**Programa:** são instrumentos de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos estabelecidos no PPA.

**Projeto:** instrumentos de programação, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que atenda uma demanda da sociedade.

**Produto:** Bem ou serviço que resulta da ação orçamentária, destinado ao público-alvo. Exemplo: Trecho pavimentado.

**Restos a pagar processados:** são as despesas legalmente empenhadas cujo objeto do empenho já foi recebido, ou seja, já ocorreu a liquidação da despesa, mas não houve o pagamento.

**Restos a pagar não processados:** são as despesas legalmente empenhadas que não foram liquidadas e nem pagas até 31 de dezembro do mesmo exercício, portanto as condições para liquidação só serão observadas no exercício financeiro seguinte.

**Sequestration:** é equiparado ao contingenciamento no Brasil.

**PAC: programa criado em 2007** é um plano estratégico que resgatou o planejamento e investimento em Setores Estruturantes. Com a retomada da execução de grandes projetos, o país voltou a crescer de forma sustentada e a gerar emprego e renda.

