

Secretaria de Orçamento Federal – SOF
ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO

Impactos da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos

Leonardo César Ribeiro

Orientadora: Prof.^a Mestre Mychelle Celeste Batista de Sá

Brasília, novembro de 2010

Secretaria de Orçamento Federal – SOF
ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO

Impactos da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos

Leonardo César Ribeiro

Orientadora: Prof.^a Mestre Mychelle Celeste Batista de Sá

Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC-TCU, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público

Brasília, novembro de 2010

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pela força e disposição fornecida ao meu espírito, suficientes e determinantes para a conclusão desse trabalho. Penso que combati um bom combate.

Agradeço, em seguida, a minha esposa Renata, que permaneceu sempre ao meu lado com uma motivação inabalável aos estudos e, com isso, me contagiou positivamente com toda uma energia de quem sabe superar desafios.

Aproveito a oportunidade para agradecer aos meus familiares toda a compreensão e apoio ilimitados no período em que estive me preparando para a vida e para o exercício da minha missão profissional. Em especial, agradeço aos meus pais o suporte emocional e financeiro, fornecido durante toda a minha vida, para superar os desafios que surgiram ao longo desses anos.

Não poderia deixar de fazer um agradecimento especial a minha orientadora e amiga, Mychelle. Com toda a sua perspicácia e inteligência singular, me apoiou e ajudou em todas as etapas do trabalho. Não mediu esforços para se inserir nesse projeto e me incentivou sempre para o melhor aproveitamento técnico e acadêmico.

Agradeço de forma sincera àqueles que responderam ao questionário da pesquisa. Sem a participação de vocês, o trabalho perderia muitas informações de ordem prática, ficando somente no mundo das idéias.

Por fim, agradeço aos meus colegas da Secretaria de Orçamento Federal, em especial a Célia Correa, que sempre me motivou no trabalho e no meu objetivo de colaborar para as mudanças positivas do sistema orçamentário brasileiro. Faço também um agradecimento aos amigos Claudiano Manoel de Albuquerque, Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira, Rodrigo Oliveira de Faria, Paulo Roberto Simão Bijos e Martin Francisco de Almeida Fortis, que me fizeram refletir sobre possíveis mudanças do atual paradigma em que se encontra o nosso processo orçamentário.

RESUMO

Este estudo pretende analisar os impactos da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos no âmbito da administração pública federal. A fundamentação teórica da pesquisa aborda a periodicidade anual dos orçamentos públicos sob diversos prismas, enfatizando a flexibilização da anualidade orçamentária, com destaque para o *carry over* e a experiência brasileira. A metodologia da pesquisa contempla uma abordagem qualitativa e exploratória por meio da qual as experiências práticas de pessoas envolvidas com o problema foram relacionadas com o próprio problema, explicitado por meio da hipótese de que o princípio da anualidade orçamentária torna a alocação dos recursos públicos da administração pública federal ineficiente. Os dados foram obtidos por meio de entrevista estruturada e, dessa forma, os entrevistados foram questionados sobre os motivos da concentração de empenhos e pagamentos com despesas de capital no último trimestre do exercício financeiro, considerando também a relação da anualidade orçamentária e a eficiência dos gastos públicos, bem como a possibilidade de se adotar no sistema orçamentário brasileiro o moderno procedimento *carry over*. As respostas das entrevistas apontaram para diversas causas dessa concentração de despesas no final do ano, como a política fiscal, o despreparo no setor público, a burocracia e o excessivo controle, o processo de definir e seguir as prioridades e a vigência anual dos créditos orçamentários.

Palavras-chave: Anualidade orçamentária. Eficiência. *Carry Over*.

ABSTRACT

This study aims to analyze the impacts of budget annuality on the public resources allocation within the federal administration. The theoretical research deals with the budget annual periodicity from various perspectives, emphasizing the flexibility of budget annuality with emphasis on the carry over and the brazilian experience. The research methodology includes a qualitative and exploratory approach through which the practical experiences of people involved with the problem were related to the problem itself, as explained by the hypothesis that the principle of budget annuality impedes the efficient allocation of federal public resources. The data were collected through structured interview, and thus, respondents were questioned about the reasons for the concentration of commitments and payment with capital expenditure in the last quarter of the fiscal year, considering also the relation between budget annuality and the efficiency of public spending as well as the possibility of adopting the carry over procedure in the brazilian budget system. The responses from interviewees point to several causes of this concentration of expenditures at the end of the year, such as fiscal policy, the unpreparedness in the public sector, bureaucracy and excessive control, the process of setting and following priorities and the annual period of budget credits.

Key words: Budget Annuality. Efficiency. Carry Over.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	2
2	FUNDAMENTAÇÃO	4
2.1	Origens e razões do princípio da anualidade orçamentária	4
2.1.1	Anualidade Orçamentária no Brasil	6
2.2	Evolução do sistema orçamentário brasileiro	7
2.3	O Princípio da eficiência na administração pública.....	9
2.4	Flexibilização da anualidade orçamentária: Carry over e o Caso brasileiro....	11
3	METODOLOGIA.....	22
4	ANÁLISE DOS DADOS	25
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	34

1 INTRODUÇÃO

Os debates contemporâneos sobre a modernização dos sistemas orçamentários em países emergentes gravitam em torno da qualidade do gasto público, e muitos pesquisadores da área de administração pública alastram a idéia de que o Estado deve usar os limitados recursos disponíveis de uma maneira mais eficiente dentro de um ambiente operacional mais flexível.

Nesta linha de abordagem, Diamond (2006, p. 3) sustenta que um sistema orçamentário moderno, após atender objetivos de conformidade e estabilização fiscal, deve ter como requisito principal a promoção da eficiência da prestação dos serviços públicos mediante procedimentos que ofereçam incentivos para aumentar a produtividade no setor público.

Supondo que o sistema orçamentário brasileiro atingiu uma relativa maturidade nos requisitos de conformidade e estabilidade fiscal, o desafio atual envolveria a implementação de mecanismos e procedimentos relacionados com a eficiência, eficácia e efetividade dos gastos públicos. Sobre esse desafio, Diamond (2006, p. 3) esclarece que, nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a promoção da eficiência na gestão orçamentária tem interessado os administradores de orçamento quando o desafio é garantir suficiente flexibilidade para um amplo espaço de gestão, em parte relacionada com a anualidade orçamentária.

O princípio da anualidade do orçamento público se refere ao controle político realizado pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo mediante a renovação anual da permissão para a realização de gastos (TORRES, 2008, p. 329). No Brasil, a vigência das autorizações legislativas orçamentárias abrange somente um ano, coincidindo com o ano civil (1 de janeiro a 31 de dezembro), e, em regra, os saldos de dotações orçamentárias e de recursos financeiros não podem ser transferidos para o exercício seguinte. Sendo assim, se o gestor não utilizar as dotações orçamentárias ou recursos financeiros em um determinado exercício, ele perde a prerrogativa de atuar administrativamente sobre eles.

Submetida rigorosamente a esse princípio, a administração pública fica limitada a um horizonte temporal para realizar despesas públicas, pressionando a execução orçamentária antes do fim do exercício, o que pode obstar a eficiência da atuação estatal na execução do orçamento. (DIAMOND, 2006, p. 8)

Na tentativa de identificar e analisar os efeitos dessa periodicidade do orçamento público brasileiro, este estudo foca a seguinte questão: **quais os impactos da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos no âmbito da administração pública federal?**

O estudo tem como objetivo avaliar o impacto da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos e, para tanto, contempla os seguintes objetivos específicos: compreender o princípio da anualidade orçamentária; identificar práticas internacionais e nacionais que flexibilizam a anualidade orçamentária; verificar o comportamento mensal da execução orçamentária e financeira nos órgãos da administração pública federal nos últimos seis exercícios financeiros encerrados (2004 a 2009).

Uma pesquisa pode ser dignificada a partir da formulação de hipóteses representativas de proposições afirmativas sobre uma abordagem teórica a ser averiguada, quantitativamente ou não (MARTINS; THEÓPHILO, 2007, p. 31). Como existem abordagens teóricas apontando para uma mitigação da eficiência no setor público decorrente de um tratamento rigoroso da anualidade orçamentária, este estudo tem como hipótese H1:

H1 – O princípio da anualidade orçamentária torna a alocação dos recursos públicos da administração pública federal ineficiente.

Ainda que o princípio da anualidade tenha consagração no ordenamento jurídico brasileiro, não foi verificada pesquisa no ambiente acadêmico nacional sobre seu impacto na alocação orçamentária. Tendo em vista o processo de discussão sobre nova lei de finanças públicas, que substituirá a Lei 4.320/64, tratando também da modernização da gestão orçamentária, o artigo assume uma significativa importância para a comunidade científica quando elenca práticas modernas internacionais que aligeiram a anualidade orçamentária.

Esta pesquisa limita-se ao entendimento da relação do princípio da anualidade orçamentária com a alocação dos gastos públicos e não tem caráter preditivo. As variáveis e observações buscam descrever a gestão dos recursos públicos em um cenário submetido rigorosamente a esse princípio. O limite da percepção poderá ser alcançado por meio de entrevistas com servidores públicos federais selecionados após análise de dados quantitativos sobre a execução mensal dos gastos públicos no âmbito da administração pública federal.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Origens e razões do princípio da anualidade orçamentária

Sobre as origens dos princípios orçamentários, Sant'anna e Silva (1962, pg. 3) revela que eles surgiram com a natureza de instrumento político de controle dos orçamentos públicos. Para ele, os princípios clássicos, como o da anualidade, datam do apogeu do Estado liberal e do “laissez-faire” na economia para assegurar a manutenção das funções governamentais do modelo liberal imposto ao Estado.

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, p. 521) 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”. (*grifo nosso*)

Historicamente, Sanches (2004, p. 235) assinala que, na idade média, os barões feudais estabeleceram as primeiras formas embrionárias do orçamento público para impor limitações à cobrança de tributos impostas pelos soberanos. A Carta Magna, outorgada pelo Rei João Sem Terra, da Inglaterra, em 1215, representa o marco formal desta tendência quando estabeleceu que qualquer tributo ou subsídio somente poderia ser instituído no Reino mediante aprovação do Conselho do Reinado.

Burkhead (1971, p. 3) ensina que, desde as suas origens, na Grã-Bretanha, o sistema orçamentário surgia como controle do Parlamento sobre a Coroa e o seu desenvolvimento expressa, em parte, o crescimento do controle popular ou representativo sobre o Rei. Também ensina Baleeiro (2010, p. 530) que o orçamento “floresceu em sua primeira fase como processo de fiscalização financeira cerceando as tendências perdulárias de governantes dissociados dos interesses gerais da sociedade, sendo então estabelecido para cada ano para forçar o Rei à convocação periódica e regular dos representantes em Parlamento.”

Sant'anna e Silva (1962, p. 34) confirma a origem inglesa do orçamento, estreitamente ligada à regra da anualidade do imposto. Na prática, a prévia aprovação das receitas e dos gastos governamentais passou a ser fundamental nos regimes democráticos pretendendo não somente o controle parlamentar sobre a atividade financeira do Estado, mas também uma conveniência natural administrativa em se efetuar periodicamente estimativas da arrecadação dos tributos existentes para verificar a adequação com as necessidades dos governos. Em suma, em decorrência das estimativas anuais da receita, tornou-se necessária a definição de estimativas anuais dos gastos para se evitar desequilíbrios das finanças públicas.

Para Rosa Júnior (1998, p. 86), o orçamento pode escapar do alcance das capacidades humanas se as previsões forem ilimitadas e, dessa forma, a vigência periódica do orçamento assume um papel relevante, visto que há um maior controle quanto à sua execução e o contribuinte estaria mais protegido. Ainda segundo o autor, a maioria dos

Estados elabora seus orçamentos para um período de um ano representando uma unidade de tempo natural das previsões humanas.

Bouley (2009)ⁱ leciona que o princípio da anualidade orçamentária envolve uma dupla exigência: votação anual do orçamento pelo parlamento e execução anual do orçamento pela administração pública. Longo (1994, p. 41) também ensina que, no século XIX, muitos orçamentos já se assemelhavam com as formas atuais e em 1822, por exemplo, o chanceler do erário apresentava anualmente ao Parlamento britânico um documento que fixava a receita e a despesa de cada exercício. Na França, havia controle parlamentar sobre o orçamento após 1831 e, entre as regras básicas, incluía-se a anualidade do orçamento com a sua votação ocorrendo antes do início do exercício.

Stourm (*Apud* Sant’anna e Silva, 1962, p. 37) entende que um ano seria o “máximo de tempo durante o qual os parlamentares concordariam em delegar os seus poderes e o período mínimo necessário para que os governos pusessem o orçamento em execução.” Essa “inequação temporal” evidencia um conflito de interesses entre o poder legislativo, preocupado com o controle político, e o executivo, empenhado em executar o orçamento autorizado independente de limites temporais.

Silva (1973, p. 132) considera que a programação orçamentária é regida por uma regra de previsão que pressupõe uma periodicidade interessante do ponto de vista político, financeiro e econômico. O período anual, para o autor, seria mais conveniente do ponto-de-vista político, permitindo a aprovação e o controle político em períodos curtos. Em um aspecto financeiro, um período mais longo proporcionaria excessiva discricionariedade ao governo na formação e execução do orçamento, embora um período inferior a um ano não fosse suficiente para o comprometimento e pagamento das despesas. No final, prevaleceu a anualidade do orçamento como tempo razoável para se controlar o orçamento, bem como executá-lo.

Como se observa, essas questões contornam a separação dos Poderes, idealizada pelo célebre filósofo francês Montesquieu. Em sua obra *De L’Esprit des Lois - O espírito das Leis* (1871), o filósofo relaciona a perpetuidade das autorizações de gastos públicos, se não aprovadas de ano para ano, com uma perda de liberdade do Poder Legislativo para o Poder Executivo.ⁱⁱ

Ainda sobre esta necessidade de controle, Torres (2008, p. 310) acentua o aspecto jurídico e relaciona o princípio da anualidade com a segurança jurídica, associada a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos fundamental no Estado de Direito. Nesta abordagem, a liberdade das pessoas estaria associada à previsibilidade da ação Estatal, tornando inconcebível a perpetuidade ou a permanência das autorizações para a gestão financeira. Nos dizeres de Baleeiro (2010, p. 530), “quanto mais um regime se afasta do ideal de Estado de Direito, tanto menos o Parlamento decide do conteúdo do orçamento público, da tributação e das despesas”.

Importante é mencionar que, sobre o aspecto econômico da periodicidade orçamentária, Silva (1973, p. 133) concorda que o período mais conveniente seria o cíclico, acompanhando os períodos das flutuações depressivas ou expansivas da renda nacional. No entanto, a periodicidade se converteu em anualidade surgindo o orçamento público como instrumento de controle político submetido a procedimentos de contabilidade.

Apesar de ser uma técnica crucial para uma gestão controlada e centralizada dos recursos públicos, a anualidade orçamentária não se ajustou facilmente às reformas gerenciais da Nova Gestão Pública direcionadas a mudanças nas regras orçamentárias e a maior liberdade de controlar e gastar os orçamentos públicos (Hyndman *et al*, 2007, p. 4). Neste novo paradigma de gestão pública, caracterizada pela Gestão Responsável (*Accountable Management*), impende destacar o fortalecimento da discricionariedade orçamentária e de técnicas voltadas para a eficiência administrativa. Esta nova gestão tem sido considerada uma manifestação em favor de uma gestão qualificada associada com arranjos organizacionais apropriados objetivando a eficiência. (HUMPHREY *et al*, 1993, p. 7).

Desde o início desta nova abordagem da administração pública, o Fundo Monetário Internacional (FMI) tem defendido que um sistema governamental de gestão financeira deve sustentar, como elemento básico, a descentralização dos controles orçamentários para o gestor público que atua diretamente com a implementação das políticas públicas. (GRAY; JENKINS, 1993, p. 59)

Nesse contexto, técnicas e procedimentos voltados para uma orçamentação por resultados têm sido difundido entre as nações modernas no sentido de proporcionar maior discricionariedade administrativa para que os gestores públicos possam gerir os recursos públicos disponibilizados. Notadamente, as novas apostas relacionadas ao orçamento por resultados têm convergido para uma perspectiva comum, onde os órgãos centrais de orçamento e finanças mantêm o controle sobre alocação total e prioridades de gastos, mas permitem aos executores das políticas públicas uma maior discricionariedade na utilização dos recursos a eles disponibilizados. Entre os procedimentos voltados para uma maior discricionariedade na orçamentação por resultados, se destaca a possibilidade dos gestores transportarem parcialmente ou totalmente recursos poupados em um exercício financeiro para outros subseqüentes. (ANDERS, 2008, p. 38)

Nos países da OCDE, Diamond (2006, p. 4) explica que a tendência tem sido abandonar o rigor da gestão orçamentária centralizada para se adotar uma gestão mais descentralizada, onde os órgãos passam a ter mais flexibilidade para utilizar os recursos orçamentários. Para o autor, como resultado do *trade off* comumente verificado no cenário internacional entre o controle fiscal rígido e a execução eficaz dos programas orçamentários, alguns países estão fornecendo maior flexibilidade aos órgãos executores no acesso a recursos orçamentários e na destinação desses recursos, permitindo, por exemplo, a transferência de dotações não utilizadas para o exercício seguinte de modo a propiciar um ambiente operacional mais seguro.

2.1.1 Anualidade Orçamentária no Brasil

O contexto orçamentário na Constituição Federal de 1988 (CF/88) abrange, destacadamente, a Seção II, intitulada “Dos Orçamentos”, Capítulo II, Título IV, compreendendo os artigos 165 a 169. Estes artigos constitucionais estampam diversos princípios orçamentários, entre eles o da anualidade orçamentária, extraído da Carta Magna a partir de uma interpretação sistêmica.

Nessa abordagem, o primeiro artigo da CF/88 a ser resgatado estabelece que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão os orçamentos anuais.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

...

III – os orçamentos anuais. (CF/88, art. 165)

O texto constitucional em comento fundamenta o princípio da anualidade orçamentária caso se interprete que todos os créditos orçamentários, ordinários ou adicionais, deverão ter vigência no exercício financeiro, coincidente com o ano civil (1 de janeiro a 31 de dezembro) estabelecido na Lei 4.320/64. Ainda no campo constitucional, a doutrina costuma citar alguns dispositivos da CF/88, como o art. 48, inciso II, e o art. 166, orientadores de uma interpretação a favor da anualidade orçamentária.

A única exceção se dirige aos créditos especiais e extraordinários quando abertos nos últimos quatro meses do exercício financeiro; neste caso, estes créditos serão reabertos nos limites de seus saldos. Insistindo um pouco mais nos artigos constitucionais, é importante citar o art. 167, § 2º, que corrobora o período anual da vigência dos créditos orçamentários:

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente. (CF/88, Art. 167, §2º)

Sobre este prazo, Bijos (2010) esclarece:

Muito embora se trate de calendário provisório, que pode ser alterado com a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I, foi nesse cenário que o constituinte raciocinou. Até quatro meses antes do encerramento de determinado exercício financeiro ainda há tempo para incluir (ou incorporar), na proposta orçamentária, créditos ordinários para o exercício subsequente.

Ultrapassado esse período, e já tendo sido o projeto de lei orçamentária anual enviado ao Poder Legislativo, a solução para superar o caráter episódico da proposta orçamentária se constrói justamente a partir da possibilidade de incorporação de créditos especiais e extraordinários ao orçamento do exercício ulterior, por intermédio do instituto da reabertura (BIJOS, 2010, p.192)

Por fim, o princípio da anualidade orçamentária se consagra no ordenamento jurídico brasileiro por meio da legislação infraconstitucional. A Lei 4.320/64 estabelece no art. 2º que a “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”.

2.2 Evolução do sistema orçamentário brasileiro

Superado o entendimento a respeito das origens e razões da anualidade orçamentária, é relevante desenvolver uma perspectiva sobre a evolução do sistema orçamentário brasileiro considerando as etapas ensinadas por Diamond (2006). Segundo o autor, há uma concordância de que os sistemas orçamentários hodiernos se desenvolvem

progressivamente assumindo estes três requisitos: conformidade, estabilidade e eficiência.

Caso o país tenha atingido uma maturidade associada à conformidade orçamentária e à estabilidade fiscal, o debate atual na administração pública brasileira pode evoluir para a questão da qualidade do gasto público, sobretudo no que diz respeito ao tratamento rigoroso oferecido à anualidade orçamentária.

Na primeira etapa desse aprimoramento, a conformidade propiciaria instrumentos e mecanismos para um controle sobre os gastos públicos que permitiriam posteriormente a instrumentalização da estabilidade fiscal por meio de expedientes orientados para ajustes oportunos e eficientes dos agregados fiscais. Em seguida, surgiriam os avanços dirigidos à promoção de uma maior eficiência da alocação dos gastos públicos sem comprometer, não obstante, a cristalização das etapas anteriores.

Em uma perspectiva histórica, um largo passo para o estabelecimento da conformidade orçamentária se deu com a aprovação em 1922, por ato do Congresso Nacional, do Código de Contabilidade da União – Decreto 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Esta norma, junto com o seu regulamento, representou importante marco para as finanças públicas no Brasil, pois, nos dizeres de Giacomoni (2006, p. 54), “possibilitou ordenar toda a gama imensa de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais e etc., que já caracterizavam a gestão em âmbito federal”.

Embora o mencionado Código tenha patenteado um ordenamento de informações essenciais para o sistema financeiro-orçamentário no âmbito da União, a República Federativa sofria com a falta de padronização dos orçamentos.

É notório que antes de 1940 tantas eram as dificuldades técnicas oriundas da diversidade de tipos orçamentários e da multiplicidade de nomenclatura, que praticamente a estatística financeira estadual e municipal se limitava à coleta dos totais de receita e despesa e dos principais impostos, assim mesmo com as deficiências conhecidas. (ABOP, 2009, Prefácio).

No que tange à padronização dos orçamentos no âmbito federação, impende rememorar que a Constituição Federal de 1946 consagrou a oportunidade para a conformidade e a padronização orçamentária na federação brasileira quando autenticamente estabeleceu em seu art. 5º a competência da União para legislar sobre normas gerais de direito financeiro, regra que também foi inserida nas Constituições de 1967 e de 1988.

Avançando para a década de 60, o Brasil experimentava naquele período uma crise econômica e institucional tornando evidente a necessidade de aperfeiçoamento da gestão das finanças públicas no país. Após densos e longos debates ocorridos nas décadas de 40 e 50, especialmente durante as Conferências de Técnicos de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, promovidas pelo Ministério da Fazenda, avançou no Congresso Nacional a tramitação de projeto de lei que veio a constituir a Lei nº 4.320, editada no dia 17 de março de 1964.

Com a aprovação dessa lei, ficaram estabelecidas na federação brasileira as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços de todos os entes políticos de direito público interno, quais sejam, União, Estados,

Municípios e Distrito Federal, cristalizando conceitos de gestão financeira e orçamentária fundamentais para a conformidade orçamentária. Atualmente, como ainda não foi editada a lei complementar prevista no art. 165, §9º, da CF/88, sobre os orçamentos públicos, aquela lei foi recepcionada materialmente como lei complementar pelo ordenamento jurídico brasileiro em vigor.

Apesar de todos estes avanços, o país não conseguia avançar para a estabilização fiscal devido ao descontrole sobre os preços que assolava a economia brasileira na segunda metade do século XX. Nesse contexto, o país iniciava os anos 90 com taxas inflacionárias bastante elevadas, obstaculizando progressos relacionados ao controle macroeconômico, segundo requisito para evidenciar um sistema orçamentário moderno.

De acordo com o Ministério da Fazendaⁱⁱⁱ, além das vitoriosas medidas para combater a inflação, na década de 90, a União adotou programas de desestatização federal e estadual, promoveu aperfeiçoamentos na administração da dívida pública, impondo restrições ao endividamento dos Estados e Municípios, reorganizou os bancos estaduais por meio do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES e concretizou acordos de ajustes com diversos Estados. Todas estas medidas, além de outras não mencionadas, foram suficientes para que o país experimentasse durante a década de 90 significativos avanços na estabilidade fiscal.

Ainda sobre a estabilização fiscal, é crucial mencionar o papel da Lei Complementar nº 101, de 4 de março de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa lei complementar, de abrangência nacional, define princípios básicos de responsabilidade fiscal, emanados da noção de prudência na gestão dos recursos públicos, estabelecendo limites específicos referentes a variáveis fundamentais como o nível de endividamento, déficit público, gastos e receitas anuais. Além disso, o texto da lei estabelece mecanismos prévios de ajuste de modo a garantir a observância de parâmetros de sustentabilidade da política fiscal.

Após adotar medidas para a cristalização das etapas de conformidade e estabilidade fiscal, o próximo passo seria se ajustar na etapa final de desenvolvimento caracterizada por práticas voltadas a uma maior eficiência alocativa.

2.3 O Princípio da eficiência na administração pública

Como essa pesquisa envolve a eficiência no setor público, é relevante destacar alguns entendimentos sobre esse princípio. O manancial da eficiência se deu no pensamento ocidental como um princípio econômico e só recentemente, com a globalização e o renascimento do liberalismo, ganhou conotação de princípio jurídico. Entre os economistas, Adam Smith relacionava a eficiência com a cobrança de impostos, que deveriam ser arquitetados para tirar o mínimo possível de recursos do bolso das pessoas. O economista W. Pareto refinou o conceito de eficiência se referindo a uma situação “Ótimo de Pareto”, onde somente seria possível melhorar a utilidade de uma pessoa reduzindo a de outra. Com efeito, a partir da globalização da economia, a eficiência passou a habitar o campo jurídico. (TORRES, 2008, p. 194)

Iniciando, então, em uma abordagem jurídica, cumpre destacar que o princípio da eficiência ganhou voz constitucional no ordenamento jurídico brasileiro com a Emenda

Constitucional nº 19/1998, onde fica estabelecido que, conforme o art. 37 da CF/88, a Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes dos Entes da Federação obedecerão ao princípio da eficiência. Vale frisar que, na Espanha, o princípio da eficiência desborda do campo da Administração Pública e penetra também no orçamento. O art. 31, 2, da Constituição da Espanha prevê que “[...] o gasto público realizará uma destinação equitativa dos recursos públicos, e sua programação e execução responderão aos critérios de eficiência e economia”.^{iv}

Retornando para o contexto brasileiro, outros dispositivos constitucionais estabelecidos na época da Assembléia Constituinte de 1988 já preconizam a eficiência no setor público. O art. 74 da CF/88 dispõe que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário terão de manter de forma integrada sistemas de controle interno com a finalidade de avaliar os resultados quanto à **eficiência** da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Ainda sobre a eficiência na CF/88, o art. 144, § 7º, estabelece que lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública de maneira a garantir a **eficiência** de suas atividades.

Para Ávila (2005, p. 19), o dever da eficiência direciona o modo como deve atuar a administração pública para alcançar os seus fins, sendo importante mensurar a intensidade da relação entre as medidas que ela adota e os fins que ela persegue. O tema da eficiência não é novo no Direito anglo-saxão, sendo diferenciadas duas exigências: o dever de atingir o máximo do fim com o mínimo dos recursos (*efficiency*); o dever de, com um meio, atingir o fim ao máximo (*effectiveness*).

Na obra do conceituado jurista Meirelles (2004, p. 96), o princípio da eficiência é tratado como o mais moderno da função administrativa do Estado, que já não se contenta apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público. Prosseguindo no campo do direito administrativo, Pietro (2010, p. 82) revela dois aspectos do princípio da eficiência. Por um lado, ele pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível das suas atribuições. Por outro, estaria mais associado com o modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, objetivando, da mesma forma, o alcance dos melhores resultados na prestação do serviço público.

Ainda sobre esse aspecto conceitual, Carvalho Filho (2010, p. 32) prescreve que o núcleo do princípio está relacionado com a produtividade e a economicidade, adaptado a um cenário em que os desperdícios de recursos públicos são reduzidos. Sobre a economicidade, é interessante destacar a experiência Alemã, que muito influenciou as regras orçamentárias brasileiras. A Lei do Orçamento Federal (BHO), de 1969, estabelece, no art. 7º, que deverão ser observados na elaboração e na execução do orçamento os princípios da economicidade e da economia. Também dispõe que deverão ser realizados exames segundo custo/benefício das medidas com significação financeira relevante. O regulamento desta lei, editado em 1973, define a economicidade como a relação favorável entre os meios e os fins, que consiste ou em obter em certo resultado com a menor utilização de meios possíveis ou o melhor resultado possível com a utilização de certos meios. (TORRES, 2008, p. 277) Na CF/88, a economicidade somente aparece na parte que trata do Controle Externo, especificamente no art. 70,

onde consta que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional na administração pública deverá considerar a economicidade.

Em um enfoque mais indagatório, Carvalho Filho (2010) destaca que a inclusão do princípio da eficiência na CF/88 despertou um tom crítico de alguns estudiosos, conforme assim registrado:

A inclusão do princípio [princípio da eficiência], que passou a ser expresso na Constituição, suscitou numerosas e acerbas críticas por parte de alguns estudiosos. Um delas consiste na imprecisão do termo. Ou seja: quando se pode dizer que a atividade administrativa é eficiente ou não? Por outro lado, afirma-se ainda, de nada adianta a referência expressa na Constituição se não houver por parte da Administração e efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública e dos interesses da sociedade. Com efeito, nenhum órgão público se tornará mais eficiente por ter sido a eficiência qualificada como princípio na Constituição. O que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Somente assim se poderá falar em eficiência. (SANTOS FILHO 2010, p. 32)

Prosseguindo no campo das indagações, Ávila (2005, p. 19) ressalta algumas dificuldades no exame do princípio da eficiência devido a algumas imprecisões em suas exigências, como: a administração tem o dever de obter “o melhor resultado” ou apenas “um resultado satisfatório”? A administração tem o dever de escolher o meio menos oneroso financeiramente, ou o custo financeiro é apenas um dentre tantos elementos a serem ponderados para a tomada de decisão? O que significa eficiência administrativa, menos custo com melhor resultado?

Na visão do jurista, o dever da administração de escolher o meio menos dispendioso somente deve prevalecer no caso de ficarem inalteradas (*ceteris paribus*) a restrição dos direitos dos administrados e o grau de realização dos fins administrativos. De outra forma, o dever da eficiência administrativa está associado à atuação da administração que promove de forma satisfatória os fins utilizando os meios da melhor forma possível em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos. Em termos quantitativos, um meio pode promover menos, igualmente ou mais o fim do que outro meio. Em termos qualitativos, um meio pode promover pior, igualmente, ou melhor, o fim do que outro meio. E em termos probabilísticos, um meio pode promover com menos, igual ou mais certeza o fim do que outro meio. Em suma, a administração pública brasileira deve promover a realização de vários fins e se ela emprega um meio que, embora adequado à realização de um fim, não serve para alcançá-lo minimamente em termos quantitativos, qualitativo e probabilístico, o fim não estará sendo provido satisfatoriamente.

2.4 Flexibilização da anualidade orçamentária: *carry over* e o caso brasileiro

Sant’anna e Silva (1962, p. 3) informa que, no século XX, com o declínio do “laissez-faire” e do liberalismo econômico, houve uma ampliação das funções governamentais. O orçamento público, neste contexto, deixava de ser um instrumento parlamentar de controle assumindo o papel de mecanismo essencial à administração pública no planejamento de suas atividades visando à economia e à eficiência em seus

empreendimentos. Neste novo ambiente, tornou-se necessária a revisão dos princípios orçamentários tradicionais.

Sobre a flexibilização da anualidade orçamentária, Sant'anna e Silva (1962, pg. 36) ressalta que a regra da anualidade, desde o seu manancial, comportava algumas exceções. Exemplificando, na Inglaterra do século XVII, o fundo consolidado do orçamento não estaria submetido à aprovação anual do Parlamento, sendo inscrito automaticamente em cada exercício. De forma similar, certos programas de despesas militares mitigavam a anualidade orçamentária quando eram aprovados pelos parlamentos para períodos excedentes ao ano financeiro.

Ainda conforme o autor, com as recentes transformações qualitativas e quantitativas das funções e responsabilidades do Estado, a flexibilização da anualidade orçamentária se mostrou mais atraente quando programações de longo prazo passaram a demandar garantias de financiamento seguro dos empreendimentos dessa natureza, deslindo, em consequência, tais programações da sujeição aos azares de uma concessão anual pelo Parlamento dos recursos correspondentes. Resumindo, o longo prazo na execução de determinadas programações tornou-se imperativo à administração pública como requisito essencial para o Estado exercer com eficiência e segurança suas hodiernas funções e responsabilidades.

Sobre esse novo prisma da anualidade orçamentária, Burkhead (1971) traz uma ressonância bastante autêntica sobre os princípios orçamentários. Para o acadêmico,

Êstes princípios [princípios orçamentários] podem ser úteis como meio de se estudar alguns aspectos do processo orçamentário. Se considerados, todavia, como mandamentos, são completamente irrealis. Os Governos com excelentes sistemas orçamentários violam essas regras com bastante freqüência. (BURKHEAD, 1971, p. 140)

Prosseguindo de forma genial, o autor considera que,

Há provavelmente apenas um princípio passível de ser útil – aquêle da adequação operacional. O ciclo orçamentário e o processo orçamentário devem ser capazes de resolver os problemas governamentais que surgirem. Isto significa que se deve dar ênfase à flexibilidade e à adaptabilidade, e não a um ideal que se pretenda seja imutável. (BURKHEAD, 1971, p. 140)

No tocante aos aspectos jurídicos, Faria (2010) faz uma reflexão interessante sobre conflitos entre princípios constitucionais se apoiando na distinção jurídica entre princípios e regras. Para o autor, a anualidade orçamentária, por ser princípio, precisa estar sintonizada com outros princípios constitucionais como o da eficiência, da continuidade, da economicidade e da plurianualidade de investimentos. Sobre a tese, Oliveira sintetiza:

Em síntese, a anualidade não pode ser tratada como regra. Destarte, há que se proceder à sua compatibilização com os demais princípios integrantes da Carta de 1988, sob pena de invalidação de outros princípios que lhe são correlatos. Alegações genéricas de violação ao princípio da anualidade orçamentária são destituídas de significado, quando há outros princípios que informam regras que, no caso concreto, diminuem o alcance do princípio da anualidade. Ou seja, os princípios podem sofrer limitação de sua incidência,

em face de outros princípios de sentido oposto, porque não existem princípios absolutos nos ordenamentos jurídicos. Com a anualidade orçamentária não poderia ser diferente. (FARIA, 2010)

2.4.1 Carry over

Liernet e Ljungman (2009, p. 3) esclarecem alguns procedimentos que flexibilizam a anualidade do orçamento, tais como período complementar contábil, dotações plurianuais e *carry over*, de modo a atenuar o efeito negativo da anualidade orçamentária na eficiência dos gastos públicos. Esse último procedimento também é conhecido como *End-Year-Flexibility* ou *Carry Forward*.

Conceitualmente, os autores definem *carry over* como o direito de usar uma *unspent appropriation*^v após o período para o qual ela foi originalmente garantida. Para consolidar o conceito, há de se ressaltar que a OCDE realizou, em 2007, pesquisa sobre as práticas e procedimentos orçamentários em diversos países e umas das perguntas sobre execução orçamentária foi sobre a utilização do *carry over* de dotações ou recursos financeiros **não utilizados**.^{vi}

A tabela 1 a seguir contém informações que foram extraídas desse banco de dados e se refere à utilização do *carry over* nos países da OCDE e da América Latina, onde consta que no Brasil o procedimento não é permitido.

Tabela 1 – Utilização do *carry over* no cenário internacional

C: Custeio I: Investimento	OCDE (a)		América Latina (b)	
	C	I	C	I
Não	26,7%	26,7%	71,4%	71,4%
Sim, com restrições	73,3%	73,3%	28,6% (c)	28,6% (c)
C: Custeio I: Investimento	OCDE (a)		América Latina (b)	
	C	I	C	I
Mediante aprovação do Poder Legislativo	20%	20%	-	-
Mediante aprovação do Ministro das Finanças	33,3%	36,7%	14,3% (d)	14,3% (d)

a) OCDE (30 países (Europa, EUA, Austrália, Japão, Canadá, etc)

b) América Latina: 7 países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Peru e Venezuela)

c) Na América Latina, consta que o Chile e o Peru utilizam *carry over*

d) No Chile, este procedimento deve ser aprovado pelo Ministro das Finanças

No Reino Unido, conforme consta no relatório Comptroller and Auditor General (2003, p. 36), a qualidade dos serviços públicos tem sido afetado pela concentração dos gastos no final do exercício financeiro quando a correria para se gastar recursos públicos no final do ano resulta em despesas mal planejadas. Este fenômeno, conforme o relatório, pode encarecer as compras governamentais e incentivar decisões administrativas ineficientes.

Outros estudos aproximam a anualidade do orçamento e a deterioração da eficiência do gasto público, havendo consenso de que a correria para gastar antes do fim do exercício deve ser evitada para conter os desperdícios de recursos daí resultantes (DIAMOND, 2006, p. 8). Nesse passo, a precipitação para comprometer recursos antes do final do

exercício financeiro pode resultar em carência de competição, em rotinas mal definidas, em contratos negociados inadequadamente e na aquisição de itens e serviços de baixa prioridade. (US SENATE SUBCOMMITTEE, 1980, p. 3)

Shick (2009, p. 85) argumenta que há de certa forma um ponto-de-vista associado à disfunção provocada pela concentração de gastos nas etapas finais do exercício financeiro devido ao encerramento da vigência dos recursos orçamentários. Muitos países da OCDE têm adotado procedimentos que flexibilizam a anualidade orçamentária de modo a garantir a promoção da eficiência de seus programas. Nesse sentido, para incentivar poupanças orçamentárias e inovações, departamentos governamentais, sob certas condições, podem transportar para exercícios seguintes recursos não utilizados em determinado ano. Segundo Toigo e Woods (2006, p. 19) a introdução de regras permitindo o transporte de recursos públicos poupados para exercícios subsequentes objetiva reduzir o perverso incentivo de se acelerar a realização de gastos públicos no final do exercício financeiro.

Analisando as reformas orçamentárias e as tendências comuns verificadas nos países da OCDE, Blondal (2003, p. 24) explica que todos os países operam os seus orçamentos considerando o princípio da anualidade. No entanto, a anualidade do orçamento tem sido atenuada permitindo a transferência de recursos poupados entre exercícios uma vez que o tratamento rigoroso da anualidade orçamentária pode criar uma correria para se gastar recursos antes do final do exercício. Além disso, futuras dotações poderiam ter suas alocações reduzidas tendo em vista a falta de execução de recursos em orçamentos passados.

Para Liernet e Ljungman (2009, p. 3), a correria para se gastar recursos públicos no final do exercício financeiro é um fenômeno comumente observado nas administrações públicas. Uma razão para este fato está associada com a percepção do gestor de que uma dotação não utilizada é uma oportunidade de gasto perdida. Em segundo lugar, os gestores evitam não executar os seus orçamentos para não sinalizar que a prévia alocação tenha sido superestimada, acarretando reduções orçamentárias em exercícios posteriores. Nesse contexto, permitir o transporte de dotações orçamentárias entre exercícios financeiros pode promover iniciativas de poupanças. Os autores sustentam que os gestores que estão ligados diretamente com a execução orçamentária estão em uma melhor posição para identificar ganhos de eficiência se comparados aos técnicos do órgão central do orçamento. Entretanto, tendo em vista que o esforço para reduzir custos será limitado se houver constatação de benefícios tangíveis oriundos de poupanças orçamentárias, procedimentos que permitam o transporte de dotações orçamentárias entre exercícios podem fornecer tais benefícios.

Liernet e Ljungman (2009) ponderam o *trade-off* entre controle e eficiência verificado nos modelos de gestão dos gastos públicos de diversos países. Por um lado, os Ministros das Finanças almejam controlar de forma centralizada o uso dos recursos públicos; no entanto, por outro lado, existem estudos no sentido de flexibilizar este controle para potencializar os ganhos de eficiência na administração pública. Sobre isso, o equilíbrio entre essas duas perspectivas dependem das preferências de cada governo, cabendo destacar que a possibilidade de utilizar uma dotação orçamentária em exercício posterior àquele na qual foi originalmente alocada tem sido praticada em países que enfatizam a promoção da eficiência no uso dos recursos públicos.

Sobre os diferentes estágios do processo de execução dos orçamentos públicos, o Manual para Gestão dos Gastos Públicos do FMI, elaborado por Potter e Diamond (1999)^{vii} definem seis principais estágios para o processo de execução da despesa pública: autorização (*authorization*), empenho (*commitment*), liquidação (*verification*), autorização de pagamento (*payment order*), pagamento (*payment*) e contabilização (*accounting*). No tocante ao primeiro estágio – autorização – o manual esclarece que quando o orçamento é aprovado, os Ministros são autorizados a gastar recursos públicos de maneira consistente com as dotações estabelecidas em lei e destaca que, em alguns países da OCDE, onde a ênfase reflete uma maior liberdade para os órgãos gerenciarem os seus recursos visando à promoção da eficiência, e também onde os planejamentos plurianuais de gastos estão bem consolidados, a tendência tem sido a utilização de *carry over*, como forma de prevenir típica correria para se gastar no final do exercício financeiro.

A quadro 1 a seguir revela alguns argumentos a favor e contra o *carry over* na visão de Liernet e Ljungman (2009):

Quadro 1 – Aspectos positivos e negativos do *carry over*

Aspectos positivos	Comentários dos autores
Promove ganhos de eficiência	Promoção de iniciativas para reduzir gastos públicos desde que os gestores tenham discricionariedade para alocar os recursos poupados (poupanças de despesas correntes transportadas para despesas com investimento)
Revela as reais necessidades de recursos	Evidencia as reais necessidades de recursos para futuras alocações
Facilita a execução de empreendimentos plurianuais	Para muitos empreendimentos governamentais, a alocação total é determinada, mas a tempestividade dos pagamentos em exercícios futuros é incerta
Compensa a rigidez dos procedimentos administrativos para se executar os orçamentos autorizados	Permite que os gastos públicos sejam contabilizados no exercício financeiro correto
Aspectos negativos	Comentários dos autores
Excesso de dotações acumuladas	Gastos públicos determinados por fatores exógenos, como obrigações legais e serviços da dívida, não deveriam ser contemplados com <i>carry Over</i>
Perda de controle sobre as políticas públicas	Potencial conflito entre as decisões sobre gastos públicos prioritários e as decisões dos gestores que trabalham diretamente na execução dos orçamentos. Em princípio, com a possibilidade de <i>carry Over</i> o Ministro das Finanças perderia parte da autonomia para redirecionar os recursos financeiros não utilizados em um determinado exercício financeiro
Comprometimento da tempestividade da implementação de determinadas políticas públicas	Determinadas situações cíclicas podem demandar uma política pública pontual
Risco Fiscal	Excessivo acúmulo de dotações carregadas para exercícios financeiros futuros podem ameaçar a gestão fiscal agregada do Governo

Considerando esses aspectos negativos, Liernet e Ljungman (2009, p. 7) explicam alguns critérios utilizados por muitos países para se limitar quantitativamente a utilização do *carry Over*, a saber (Quadro 2):

Quadro 2 – Limitações da utilização do *carry over*

Tipos de limitações quantitativas	Comentários dos autores
Caso a Caso (Por exemplo: No Japão, o Ministério das Finanças determina a quantidade de dotações que podem ser carregadas considerando o caso concreto)	Este procedimento demanda muito tempo e recursos na avaliação de cada situação
Montantes máximos por exercício financeiro (Por exemplo: Em regra, na Suécia é permitido o carregamento de 3% das dotações não utilizadas em um determinado exercício financeiro)	Permite que os gestores orçamentários possam adotar práticas consistentes voltadas para a maior eficiência administrativa com a redução de custos
Limite para estoque de dotações acumuladas (Por exemplo: Na Alemanha, o prazo limite para estocar dotações é de dois anos)	Permite um excessivo acúmulo de dotações carregadas em determinado exercício, mas evita no médio e longo prazo o acúmulo de dotações carregadas
Limites financeiros para utilização das dotações carregadas (Apropriado em cenários de restrição de caixa. No Reino Unido, após um problema fiscal associado ao excessivo montante de dotações carregadas, o Tesouro reativou um controle onde os órgãos públicos precisam solicitar aprovação para utilização das dotações carregadas)	Mantém o controle dos gastos públicos anuais, mas resulta em excessiva projeção de dotações carregadas. O rigor deste controle cria incertezas que diminuem o incentivo para reduzir gastos públicos.

Ainda sobre *carry over*, os autores esclarecem algumas pré-condições, apresentadas no quadro 3 a seguir, para uma gestão qualificada deste procedimento de modo a simplificar a gestão dos orçamentos públicos para uma maior eficiência administrativa.

Quadro 3 – Pré-condições para a implementação do *carry over*

Pré-condições para o <i>carry Over</i>	Comentários
Dotações realistas	As dotações orçamentárias não utilizadas devem corresponder a ganhos de eficiência ou atrasos de execução e não devem resultar de dotações previamente superestimadas
Sistemas de relatórios e de contabilidade bem desenvolvidos	<i>Carry over</i> somente pode ser permitido se os sistemas de gestão financeira determinarem tempestivamente o montante de dotações carregadas a serem disponibilizadas em adição ao orçamento do exercício financeiro vigente
Disponibilização dos recursos financeiros (<i>cash</i>)	Embora restrições fiscais não enfraqueçam totalmente um regime de <i>carry Over</i> , o contingenciamento ou o atraso na disponibilização dos recursos financeiros para financiar as dotações orçamentárias carregadas compromete o efeito deste procedimento

Auditorias externas e controles internos bem desenvolvidos	A importância do controle se destaca na prevenção de gastos públicos que não estejam alinhadas com as intenções do Governo, mesmo que sejam decorrentes de dotações orçamentárias carregadas
Descentralização da autonomia orçamentária (não é uma pré-condição quando se trata de investimentos plurianuais)	A utilização do <i>carry Over</i> pressupõe um certo grau de autonomia para a sua utilização por parte dos gestores orçamentários. Cabe destacar que um orçamento muito detalhado pode comprometer os efeitos positivos do <i>carry over</i>
Abordagem fiscal de médio prazo	A permissão para este tipo de procedimento pressupõe que o Governo é indiferente à tempestividade da execução do gasto público. No entanto, se o orçamento público estiver submetido a metas fiscais anuais, uma dotação carregada pode comprometer outra relacionada com o orçamento vigente, comprometendo os incentivos para se transportar dotações

Levando em conta estes argumentos, Liernet e Ljungman (2009, p. 14) concluem que a utilização deste procedimento deve ser analisada com ressalvas devido aos riscos inerentes associados à gestão fiscal e orçamentária. Nesse sentido, as economias avançadas poderiam adotar tal procedimento para despesas correntes e de investimentos considerando as limitações quantitativas apresentadas anteriormente, bem como impedir o seu uso com relação àquelas despesas legalmente obrigatórias.

Por outro lado, segundo os autores, nas economias emergentes, onde as taxas de investimentos são reduzidas, a utilização do *carry over* poderia ser permitido somente para estas categorias de gastos sem comprometer a gestão fiscal ou de caixa. Quanto às despesas operacionais das economias emergentes, a possibilidade de carregar dotações orçamentárias não utilizadas somente deveria existir caso as pré-condições elencadas anteriormente forem obedecidas.

Por fim, sobre a regulamentação do *carry over* no ordenamento jurídico de um determinado país, Liernet e Fainboim (2010, p. 8 e 11) entendem que exceções como a permissão desse procedimento deve ser estabelecida no ordenamento jurídico, não obstante o princípio clássico da anualidade orçamentária representar um dos princípios clássicos a serem previstos nas leis que regulem um processo orçamentário. Acrescentam ainda os autores que os tipos de gastos contemplados com a flexibilidade no final dos exercícios financeiros devem ser especificados, ressaltando-se também a importância das restrições a serem impostas no tocante à utilização desse procedimento.

2.4.2 Experiência brasileira

Nunes (1997, p. 16) arrisca em defender para o sistema orçamentário brasileiro a incorporação automática das economias orçamentárias^{viii} no orçamento seguinte para certas categorias de autarquias e fundações públicas por dois motivos: (a) a lógica perversa prevalecente no processo orçamentário de redução da dotação orçamentária para o exercício seguinte das organizações que demonstraram a necessidade de menos

recursos orçamentários tendo em vista economias orçamentárias; (b) preservação ou ampliação das dotações daquelas organizações que empenharam a totalidade das dotações, considerando ainda eventuais suplementações orçamentárias autorizadas ao longo do respectivo exercício financeiro.

Ao longo da experiência brasileira, algumas regras sobre a flexibilização da anualidade orçamentária podem ser verificadas nas legislações anteriores. Em 1922, diferentemente das regras atuais, o art. 8º do Decreto 4.536, de 28 de janeiro de 1922, estabelecia que o exercício financeiro começasse em 1º de janeiro, encerrando-se em 30 de abril de ano seguinte, com o ano financeiro coincidindo com o ano civil (janeiro a dezembro). O art. 10 tratava do período adicional, empregado até 31 de março na realização das operações de receita e despesa não ultimadas dentro do ano financeiro, com a liquidação e o encerramento das contas daquele respectivo exercício ocorrendo até 30 de abril. Segundo o § 2º deste artigo, a despesa empenhada e não paga dentro do ano financeiro até 31 de março seria paga conforme processo específico determinado para dívidas de exercícios findos, não existindo a figura dos atuais restos a pagar. Sobre o conceito de empenho, o regulamento deste Decreto especificava que esse constituía no ato emanado de autoridade competente que criava para o Estado uma obrigação de pagamento, conceito similar ao atual.

Outra regra do mencionado Decreto que merece destaque está regulamentada no seu art. 36, onde se preconizava que os saldos não aplicados da receita destinada a constituição de fundos especiais seriam transferidos para depósitos no fim de cada exercício enquanto não concluídos ou extintos os serviços a que se referiam. Ressalta-se que esta regra também foi preconizada pela Lei 4.320, de 1964, em seu artigo 73.

É interessante assinalar que, apesar da Constituição de 1891 atribuir ao Congresso Nacional a competência para orçar a receita e fixar a despesa federal anualmente, o Decreto 4.536/22 se referia, no parágrafo §3º, do art. 80, aos créditos adicionais especiais como aqueles autorizados em leis especiais ou nas disposições gerais das leis de meios com vigência determinada pela lei que autorizasse e, no caso de omissão, este prazo seria de dois exercícios. No artigo 12, o Decreto estabelecia que os créditos especiais, em virtude de disposição de lei, vigoravam por vários exercícios, transportando-se os saldos apurados. Sobre essa regra, a Comissão Especial para estudo de assuntos tributários, da III Conferência de Técnicos em contabilidade e assuntos fazendários, a qual era responsável por apresentar sugestões sobre a época de abertura e vigência dos créditos adicionais, fez duras críticas aos créditos plurianuais, pois “a vigência de créditos adicionais dilatada além do exercício financeiro é ilógica e se configura uma aberração sob o ponto de vista jurídico.” (ABOP, 2009, p. 184).

Com o advento da Lei nº 4.320, de 1964, ficou estabelecido no art. 35 que o exercício financeiro coincidissem com o ano civil, não havendo mais o período adicional regulamentado no Decreto nº 4.536, de 1922. Também nasceram no ordenamento jurídico brasileiro, a partir daquela Lei, os restos a pagar, como sendo as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a vigência anual destes créditos, e também dos extraordinários, em seu art. 167, §2º, trazendo hipóteses restritas de reabertura destes créditos ao orçamento subsequente tão-somente.

Quadro 4 – Regras relacionadas com a anualidade orçamentária

Decreto 4.536/22	Lei 4.320/64	Constituição Federal de 1988
Período adicional	Exercício financeiro coincidindo com o ano civil sem período adicional	Créditos especiais e extraordinários com vigência anual, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses do exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente
Processo específico para despesas empenhadas e não pagas (dívida flutuante)	“Restos a pagar” para despesas empenhadas e não pagas	
Créditos especiais plurianuais	Créditos especiais e extraordinários anuais e plurianuais	
Saldo de fundos especiais preservados	Saldo de fundos especiais preservados	

Recentemente, na União, a Lei Orçamentária do exercício financeiro 2010 – Lei nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010, inovou em seu art. 4º, inciso XV, preconizando uma espécie de *carry over*, embora não observadas as pré-condições elencadas anteriormente, a partir da possibilidade de abertura de crédito suplementar com saldos de dotações não empenhadas de 2009, financiadas por meio de superávit financeiro, alocadas em determinadas unidades orçamentárias do Ministério da Educação. Conforme dados do Sistema de Administração Financeira Federal (SIAFI), R\$ 377,2 milhões foram abertos ao orçamento 2010 por meio desse tipo de crédito adicional.

2.4.2.1 Carry over e Restos a pagar

Embora exista a figura dos restos a pagar, ela diverge da técnica do *carry over*. Conforme ensina Fernandes (2004, p. 7), “os restos a pagar constituem compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida flutuante e podem ser caracterizados como as despesas empenhada, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro”. Avançando um pouco mais no conceito, o autor esclarece que “[...] as despesas empenhadas, não pagas até o dia 31 de dezembro, não canceladas pelo processo de análise e depuração e, que atendam os requisitos previstos em legislação específica, devem ser inscritas em restos a pagar, pois se referem a encargos incorridos no próprio exercício”. (FERNANDES, 2004, p. 7)

Nesse caso, os restos a pagar configuram-se como uma prática usual adotada no Brasil para se controlar as despesas públicas por meio de empenhos, e assume um papel relevante. Khemani e Radev (2009, pg. 2) revelam informações sobre um procedimento orçamentário de controle, denominado *Commitment Controls*, relevantes para diferenciar fundamentalmente o “*carry over*” dos restos a pagar atualmente utilizados na administração pública brasileira. Para os autores, a literatura considera o ato de empenhar a criação de obrigações do governo que acarretarão futuros pagamentos sujeitos a certas condições contratuais ou diversas. Este estágio da execução orçamentária é essencial para o controle das despesas públicas de modo a facilitar a gestão dos compromissos assumidos e seus futuros pagamentos, possibilitando a limitação das despesas de modo a se evitar atrasos dos pagamentos. ^{ix}

No âmbito da União, o Decreto 93.872, de 1986, que regulamenta dispositivos da Lei 4.320/64, estabelece que para cada empenho será extraído um documento chamado nota

de empenho, onde será indicado o nome do credor, a especificação e a importância da despesa. (Decreto 93.872/86, art. 29). Por outro lado, o art. 35 deste decreto dispõe que o empenho da despesa não liquidada deverá ser anulado dia 31 de dezembro salvo quando vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor e outras situações em que fica evidenciado o surgimento de um compromisso assumido. Nesse caso, surgem os restos a pagar não processados.

Se o procedimento do *carry over* for considerado como prática orçamentária voltada, entre outros objetivos, para proporcionar a eficiência intertemporal dos recursos públicos na medida em que permite o transporte de poupanças públicas entre exercícios financeiros, os restos a pagar não deveriam ser considerados como *carry over* tendo em vista que eles decorrem de compromissos assumidos e não de poupanças orçamentárias ou financeiras devido a uma atuação mais eficiente do gestor público.

Em 2009, o Banco Mundial publicou um relatório sobre a administração pública dos recursos públicos federais que associa os restos a pagar com o *carry over*. (BM, 2009, p. 27). Cabe destacar, no entanto, que o banco se refere aos restos a pagar não processados como apropriações alocadas aos ministérios para as quais os compromissos vinculantes ainda não foram registrados. Diferentemente, a legislação orçamentária que norteia a administração pública federal preconiza que os empenhos devem estar associados a compromissos assumidos, não representando necessariamente obrigações a pagar. Destaca-se inclusive que na nota de empenho já deve constar o nome do credor da administração pública.

De outra forma, se o *carry over*, representando a possibilidade de transferir dotações orçamentárias para o exercício financeiro subsequente, tem sido adotada no cenário internacional para possibilitar a eficiência intertemporal do uso dos recursos orçamentários e financeiros disponibilizados aos gestores públicos, a literatura nacional costuma elencar algumas críticas sobre os restos a pagar que abrangem aspectos fiscais e de gestão.

Sobre aspecto fiscal, Júnior e Silva (2006, p. 10) argumentam que “o ganho contábil em aumentar os restos a pagar é conseguir elevar o superávit primário em um determinado ano. Isso permite mostrar que está sendo feito um esforço fiscal maior, quando o que de fato ocorreu foi a postergação de pagamentos de despesas que já foram realizadas”. Sobre o prisma da gestão, Mendes (2006, pg. 351) entende que o alto valor de restos a pagar cancelados reflete uma estratégia do Poder Executivo para reduzir a transparência do orçamento contornando a legislação para manter um superávit primário acima daquele estabelecido pela lei de diretrizes orçamentárias. Além disso, o autor entende que a prática de passar restos a pagar de um exercício para outro cria uma incerteza para os fornecedores do setor público quanto ao efetivo recebimento pelos serviços prestados. Assim sendo, essa incerteza se traduz em preços mais elevados para compensar o risco e o custo de capital embutidos na transação com o setor público.

Embora os conceitos possam estar relacionados, é possível traçar diferenças entre os dois procedimentos considerando os objetivos principais de cada procedimento (Quadro 5).

Quadro 5 – Diferenças entre *carry over* e restos a pagar

Carry Over	Restos a Pagar
Direito de carregar saldo de dotações ou de recursos financeiros para orçamentos futuros	Despesa empenhada e não paga
Flexibilização do princípio da anualidade orçamentária	Inseridos na anualidade orçamentária
Objetiva a eficiência intertemporal do uso dos recursos orçamentários e financeiros	Objetivam a execução financeira de compromissos assumidos em determinado exercício financeiro

Em uma primeira análise sobre a promoção da eficiência no setor público, a possibilidade de transportar dotações orçamentárias e recursos financeiros para flexibilizar o encerramento do exercício financeiro parece ser mais eficiente do que o procedimento contábil restos a pagar. Embora ambos acarretem riscos fiscais, o segundo procedimento provoca um engessamento operacional uma vez que os empenhos realizados não podem ser remanejados para outras programações pois se referem a compromissos assumidos com credores. Nessa linha de raciocínio, o *carry over* poderia proporcionar ganhos de eficiência quando poupanças públicas realizadas em despesas de custeio fossem remanejadas nos exercícios seguintes para outras programações associadas com despesas de investimentos públicos considerados prioritários. Sobre isso, o art. 39, § 7º, da CF/88 regulamenta que:

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade. (CF/88, Art. 39, §7º)

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa possui uma abordagem qualitativa, em que a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados não requerem o uso de métodos e técnicas estatísticas. (SILVA; MENEZES, 2001, p. 21). Caracteriza-se ainda como uma pesquisa exploratória, por meio da qual as experiências práticas de pessoas envolvidas com o problema foram relacionadas com o próprio problema, explicitado por meio da hipótese H1. A técnica utilizada foi a pesquisa bibliográfica para a construção do referencial teórico a partir de artigos, livros, revistas e publicações na *internet*; e a entrevista estruturada, mediante a aplicação de questionário enviado por correio eletrônico aos entrevistados. (BONI; QUARESMA, 2005, p. 71 e 73).

Com o objetivo de avaliar o impacto da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos no âmbito da administração pública federal, este estudo se cristaliza, primeiramente, em informações extraídas do Sistema SigaBrasil - Senado Federal sobre a execução orçamentária e financeira da administração pública federal dos últimos seis exercícios financeiros encerrados (2004 a 2009) para possibilitar a averiguação do comportamento mensal dessa execução.

Na análise do comportamento da execução mensal orçamentária e financeira da administração pública federal, as despesas públicas foram separadas em grupos de despesas (GND) legalmente estabelecidos – GND 1 - pessoal, GND 2 - juros, GND 3 - outras despesas correntes, GND 4 - investimentos, GND 5 - inversões financeiras e GND 6 - amortização da dívida. Para análise da tempestividade da execução destas despesas, o período escolhido foi o trimestral.

Os dados obtidos apontaram uma concentração de empenhos e pagamentos das **despesas com investimentos, GND 4**, do Poder Executivo Federal no último trimestre dos exercícios financeiros no período que compreende 2004 e 2009 embora observado uma característica linear da arrecadação das receitas públicas da União no mesmo período. Isso corrobora a posição dos autores Hyndman *et al* (2005, p. 5) quando demonstra ser característica das despesas de investimentos um acúmulo no fim do exercício. A tabela 2 a seguir revela o constatado.

Tabela 2 - Padrão de execução dos gastos com investimentos (GND 4) do Poder Executivo Federal
Em R\$ milhões

Exercício financeiro	Trimestre	Empenhado	% do ano	Pago	% do ano	% da arrecadação total da União (1)
2004	T1	1.192,74	12%	115,41	2%	21%
	T2	3.269,88	33%	382,84	8%	23%
	T3	1.765,57	18%	1.060,23	22%	25%
	T4	3.811,60	38%	3.172,16	67%	30%
Total		10.039,79	100%	4.730,63	100%	100%
2005	T1	673,87	4%	57,36	1%	25%

T2	3.129,02	19%	460,40	8%	24%
T3	2.507,35	15%	1.112,34	20%	25%
T4	10.151,63	62%	3.920,90	71%	26%
Total	16.461,87	100%	5.551,01	100%	100%

Exercício financeiro	Trimestre	Empenhado	% do ano	Pago	% do ano	% da arrecadação total da União (1)
2006	T1	287,27	2%	0,02	0%	22%
	T2	7.440,36	40%	547,44	9%	25%
	T3	3.443,46	18%	1.632,01	26%	26%
	T4	7.653,39	41%	4.113,08	65%	28%
Total		18.824,48	100%	6.292,55	100%	100%

Exercício financeiro	Trimestre	Empenhado	% do ano	Pago	% do ano	% da arrecadação total da União (1)
2007	T1	1.388,67	4%	85,76	1%	27%
	T2	4.319,96	13%	948,64	11%	27%
	T3	5.636,59	17%	2.072,35	25%	22%
	T4	21.614,11	66%	5.257,99	63%	24%
Total		32.959,32	100%	8.364,74	100%	100%

Exercício financeiro	Trimestre	Empenhado	% do ano	Pago	% do ano	% da arrecadação total da União (1)
2008	T1	488,15	1%	4,13	0%	27%
	T2	10.634,50	30%	798,98	9%	27%
	T3	7.419,37	21%	2.744,12	32%	22%
	T4	16.598,24	47%	5.053,31	59%	24%
Total		35.140,26	100%	8.600,54	100%	100%

Exercício financeiro	Trimestre	Empenhado	% do ano	Pago	% do ano	% da arrecadação total da União (1)
2009	T1	5.278,11	12%	355,75	3%	34%
	T2	8.759,79	20%	2.077,35	15%	23%
	T3	6.268,11	14%	3.470,71	25%	22%
	T4	24.269,80	54%	7.764,20	57%	22%
Total		44.575,81	100%	13.668,01	100%	100%

Fonte: SigaBrasil – Senado Federal

(1) Fonte Sidor. Volume arrecadado considerando todas as fontes de recursos da União

A partir das informações obtidas, oito servidores públicos foram selecionados para a realização de uma entrevista. Os entrevistados foram selecionados a partir de experiência relevante obtida na administração pública federal relacionada à gestão dos recursos orçamentários e financeiros do Governo Federal conforme tabela 3.

Tabela 3 – Análise e código dos entrevistados

Experiência relevante	Código da entrevista	Quantidade
Administração pública dos recursos orçamentários e financeiros, inclusive gestão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	A, B, C, D	4
Programação Financeira do Governo Federal	E	1
Órgão central de orçamento do Governo Federal	F, H	2
Gestão fiscal do Governo Federal	G	1
Total		8

Boni e Quaresma (2005, p. 70), ensinam que entrevistas podem ser utilizadas como técnicas para coleta de dados em pesquisas nas Ciências Sociais para captar significados, motivações, valores e crenças na medida em que essas variáveis não podem se reduzir às questões quantitativas. Entre as várias formas de entrevistas citadas pelos autores, optou-se pela entrevista estruturada, desenvolvida por meio de perguntas previamente formuladas as quais podem ser enviadas por correio eletrônico, de forma que as respostas possam ser comparadas entre os entrevistados.

O questionário foi encaminhado para os entrevistados junto com a tabela 2 para evidenciar os resultados que apontam para a concentração de empenhos e pagamentos das despesas de investimentos do Poder Executivo Federal no último trimestre dos exercícios financeiros, embora a arrecadação das receitas públicas da União apresente uma característica linear no período que compreende 2004 e 2009. Além disso, como parte das despesas de investimentos está associada ao PAC, instituído pelo Decreto nº 6.025, em 2007, onde foram estabelecidas medidas voltadas para a melhoria do gasto público, quatro servidores públicos federais foram selecionados considerando a experiência obtida na gestão deste programa. Cabe ressaltar que os entrevistados tiveram 5 dias úteis para responder o questionário, sendo lhes informado previamente que o anonimato das respostas estaria garantido.

4 ANÁLISE DOS DADOS

O estudo tem como objetivo avaliar o impacto da anualidade orçamentária na alocação dos recursos público, considerando para tanto os gastos com investimentos no âmbito federal. Para isso, foi estruturada uma entrevista por meio de questionário desenvolvido com intuito de verificar a hipótese da pesquisa – H1: O princípio da anualidade orçamentária torna ineficiente a alocação dos recursos públicos da administração pública federal. A hipótese foi formulada a partir da percepção de que o princípio da anualidade orçamentária provoca a concentração de gastos nos final do exercício financeiro e esse fato torna a alocação de recursos ineficiente (SHICK, 2009, p. 85), embora existam outros fatores que impactem na alocação de recursos.

Desta forma, o primeiro bloco de perguntas permitiu a obtenção da percepção dos respondentes a respeito da concentração de gastos em investimento no final do exercício, isto é, motivos, impactos e possibilidades de melhorias:

- Pergunta 1) Por que existe concentração de empenho/pagamento dos gastos públicos com investimentos no último trimestre do exercício financeiro no âmbito da Administração Pública Federal?
- Pergunta 2) Quais os impactos da concentração de empenho/pagamento dos gastos públicos com investimentos no último trimestre para a eficiência no âmbito da Administração Pública Federal?
- Pergunta 3) O que poderia ser feito para reduzir a concentração de empenhos/pagamento dos gastos públicos com investimentos no último trimestre do exercício financeiro no âmbito da Administração Pública Federal?

Os entrevistados apontaram como causas do acúmulo de gastos no fim do exercício as políticas fiscais, o despreparo da área pública, a burocracia nos processos, a falta de estratégia na definição de prioridades e a vigência das dotações (Quadro 6). Entretanto, as respostas elegem procedimentos burocráticos e o excessivo controle como o cerne do problema.

Quadro 6 – Resultados das entrevistas

Motivos	Resultados das Entrevistas
Políticas fiscais	<ul style="list-style-type: none"> • Inconsistências na programação financeira ao perseguir objetivos macro-fiscais (Entrevista F) • O contingenciamento (Entrevista C)
Despreparo	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de experiência na concepção, gestão e implantação de projetos de investimentos desde a concepção até a implementação (Entrevista G) • Baixa capacidade operacional das organizações públicas. (Entrevista E).
Burocracia e Controle	<ul style="list-style-type: none"> • Burocracia (Entrevista C) • Morosidade de licitação de determinadas despesas. (Entrevista E, Entrevista D e Entrevista B). • Fortalecimento das funções de controle em detrimento da qualidade da gestão dos processos. (Entrevista G)

	<ul style="list-style-type: none"> • Exigências ambientais, e intervenção de órgãos regulatórios diversos (ambientais, culturais, e outros). (Entrevista G e Entrevista E) • Atraso na aprovação e publicação da Lei Orçamentária Anual – LOA e da publicação dos decretos que ampliam limites de empenho. (Entrevista D).
Estratégia	<ul style="list-style-type: none"> • Processo de definição e seguimento das prioridades, que leva a importantes desperdícios econômicos. (Entrevista G)
Vigência das dotações	<ul style="list-style-type: none"> • Intenção de não se perder dotações orçamentárias autorizadas para um determinado exercício financeiro (Entrevista H)

Cabe ressaltar que alguns entrevistados mencionaram os atrasos da sanção das leis orçamentárias como causa da concentração de empenho no último trimestre. Entretanto, a tabela a seguir, que relaciona a data de sanção das leis orçamentárias desde 2004 e a respectiva concentração de empenho do ano respectivo, revela que elevados percentuais de concentração (exercícios 2007 e 2009) estão relacionados com leis orçamentárias cuja sanção ocorreu de forma relativamente célere.

Tabela 4 – Data de sanção da LOA x concentração de empenhos no último trimestre

Ano	Sanção da LOA	Concentração de empenho no último trimestre
2004	16/01/2004	38%
2005	25/01/2005	62%
2006	16/05/2006	41%
2007	7/2/2007	66%
2008	24/3/2008	47%
2009	30/12/2008	54%

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal

Para se reduzir a concentração de empenhos e pagamentos no último trimestre do exercício financeiro, os gestores poderiam dispor de mais flexibilidade para fazer as alterações orçamentárias sem depender do Congresso Nacional quando se tratar de remanejamentos de valores já aprovados no orçamento. Além disso, créditos adicionais aprovados no segundo semestre, quando não empenhados, deveriam poder ser reabertos no exercício financeiro subsequente. (Entrevista D). A possibilidade de se transferir saldos de dotações de ano para outro também foi citada na Entrevista H como medida para se reduzir a concentração de empenhos no final do exercício financeiro.

Já para a Entrevista F, a compatibilização das disponibilidades financeiras com as reais necessidades da programação poderia reduzir a concentração de empenho/pagamento de gastos com investimentos públicos no último trimestre do exercício financeiro, possibilitando uma distribuição mais adequada dos eventos da execução dos projetos ao longo do período anual.

Ainda sobre a redução da concentração de gastos no final do ano, caso os paradigmas atuais sobre a anualidade orçamentária sejam mantidos, essa poderia ser reduzida com melhorias na gestão, quando um melhor planejamento permitisse que o gestor

programasse com maior exatidão as necessidades de recursos de cada ano para a execução das despesas públicas. Por outro lado, a legislação que rege a execução orçamentária poderia ser alterada para permitir que orçamentos autorizados anualmente para projetos pudessem ser empenhados em exercícios seguintes.

De fato, verificam-se atrasos nos cronogramas físico e financeiro dos projetos e muitas vezes o orçamento disponibilizado em um exercício termina sendo necessário somente em exercícios posteriores. Por estas razões, seria importante garantir a continuidade da vigência do crédito orçamentário (Entrevista E) Ademais, os gastos com obras públicas não podem ficar restritos à anualidade do orçamento (Entrevista A).

O segundo bloco de perguntas relacionou o princípio da anualidade com o princípio da eficiência de três formas distintas: anualidade e concentração de gastos no fim do exercício (mitigação da eficiência), na tentativa de elucidar o entendimento obtido no primeiro bloco de perguntas; eficiência dos gastos com investimentos e anualidade orçamentária, relacionando essas respostas com as medidas de redução da eficiência (acúmulo de gastos no final do exercício); e impactos gerais da anualidade orçamentária no que tange à alocação dos recursos públicos, a fim de verificar a existência de outras associações.

- Pergunta 4) Qual a relação entre anualidade orçamentária e a concentração de empenhos/pagamento dos gastos públicos com investimentos no último trimestre do exercício financeiro no âmbito da Administração Pública Federal?
- Pergunta 5) Qual a relação entre eficiência do gasto público com investimentos e a anualidade orçamentária?
- Pergunta 6) Comente os impactos positivos e negativos da anualidade orçamentária na alocação dos recursos no âmbito da administração pública federal.

As percepções levantadas pela pergunta 4 ratificam alguns entendimentos obtidos. Os entrevistados, ao correlacionarem anualidade orçamentária e concentração de gastos no fim do exercício financeiro, entendem a vigência dos créditos como o principal elo. Entretanto, os gastos no fim do ano ainda são justificados pela burocracia e gestão fiscal.

Para Entrevista F, a anualidade orçamentária não é causa predominante para a concentração de empenho/pagamento no último trimestre. Quanto a periodicidade orçamentária, a CF/88 contempla a plurianualidade para as despesas de capital (investimentos) no Plano Plurianual – PPA e a anualidade para a totalidade das despesas orçamentárias. Por que interpretar somente a anualidade orçamentária e não a plurianualidade? Se o investimento é plurianual, não existiria razão para a forte execução no último trimestre do ano. Por outro lado, Entrevista A argumenta que, em função da anualidade orçamentária, para não “perder dotação”, muitas vezes os empenhos são feitos no final do exercício de forma pouco criteriosa, causando graves prejuízos à Administração Pública Federal devido ao comprometimento da qualidade do gasto público. Além disso, a concentração de empenhos ocasiona um excessivo volume de restos a pagar, dificultando a execução das obras dentro do cronograma previsto.

A concentração ocorre em parte para se evitar que os créditos sejam cancelados pela ausência de empenho dada uma visão restrita do princípio da anualidade orçamentária, resultando em contratos ou editais mal elaborados, licitações mal planejadas e produtos mal especificados. Isto pode resultar em custos mais elevados e produtos de menor qualidade (Entrevista E). Por outro lado, a anualidade orçamentária pode contribuir para essa concentração de empenhos no último trimestre, mas não é a única responsável. Os ajustes no orçamento e o processo administrativo necessário antes da emissão do empenho também são responsáveis por este fato (Entrevista D). Cabe ressaltar também que o fato dos limites orçamentários e financeiros serem liberados com atraso contribui para esta concentração. Embora as regras atuais garantam recursos aos projetos do PAC, os empenhos são maiores do que a correspondente previsão de execução física, representando um represamento de recursos que deixam de ser investidos em outras áreas do governo. (Entrevista B)

Ressalta-se também que investimentos podem deixar de ser realizados por falta de tempo tendo em vista os passos burocráticos necessários até a autorização do empenho. Desta forma, obras que poderiam ser realizadas de acordo com um cronograma pré-estabelecido levam mais tempo para serem concluídas e devido a correções contratuais previstas após um ano de contrato, os custos dessas obras se elevam. No final, as obras ficam mais caras e mais demoradas (Entrevista D). Para Entrevista A, a escassez dos recursos financeiros para cobrir os empenhos realizados e inscritos em restos a pagar também contribui para o atraso na execução das obras e o conseqüente encarecimento das mesmas.

Com relação aos impactos positivos, a anualidade orçamentária simplifica a elaboração da peça orçamentária, a execução do orçamento e a gestão fiscal na medida em que impede a contaminação da execução da despesa alocada em determinado exercício com as despesas alocadas em exercícios anteriores (Entrevista E) e ainda traz consistência fiscal de curto prazo (Entrevista H). Por outro lado, a perda da visão de médio prazo, o risco de descontinuidade de projetos iniciados e o retrabalho da apreciação legislativa das autorizações que foram canceladas pela ausência de empenho foram apontados como aspectos negativos deste princípio (Entrevista E), que ainda provoca perda da visão da plurianualidade dos gastos públicos, a tendência de superestimar o orçamento anual e a concentração de despesas no final do exercício (Entrevista H).

Conforme o ponto de vista de Entrevista G, a questão da ineficiência dos gastos com investimentos não está associada com a anualidade orçamentária, pois no sistema brasileiro, haveria a mesma concentração de empenho/pagamento se ao invés de anual o orçamento fosse semestral, decenal, quadrienal, etc. Não há impactos positivos ou negativos na alocação dos recursos públicos decorrentes da temporalidade dos orçamentos, cabendo destacar que as características institucionais das instituições orçamentárias ocasionam impactos mais significativos (Entrevista G). No entanto, Entrevista A confirma que os empenhos e pagamentos feitos de forma pouco criteriosa comprometem o cronograma físico e financeiro das obras.

Sob a ótica internacional de flexibilização da anualidade orçamentária, o questionário ainda pretendeu capturar a percepção dos entrevistados a respeito do *carry over* e sua aplicabilidade no país por meio da pergunta 7 – Na sua opinião, quais poderiam ser as conseqüências da implementação do *carry over* no ordenamento jurídico brasileiro?

Na visão de Entrevista F, a adoção de procedimentos plurianuais como o *carry over* são perfeitamente viáveis na administração orçamentária brasileira. No entanto, o aproveitamento de dotações e saldos orçamentários de um exercício para o outro não adiantaria se não houvesse o “carregamento” do correspondente financeiro. O descasamento entre o orçamentário e o financeiro não se verifica nos países avançados que adotam exitosamente o *carry over*. Aliás, se isso não ocorresse, os próprios “restos a pagar” não assumiriam a magnitude de hoje. Para Entrevista G, com a implementação do *carry over*, sem mais profundas mudanças, haveria somente uma troca de restos a pagar por este novo procedimento.

Sobre outro aspecto, a utilização do *carry over* no processo brasileiro seria importante para o aperfeiçoamento do modelo atual. A utilização do procedimento de forma ampla, com limitação de utilização somente no que diz respeito a um prazo máximo, proporcionaria benefícios gerenciais por meio da viabilização da celeridade operacional à execução do programas do governo e eliminação de retrabalho (Entrevista E). Entrevistado A também concorda que o procedimento pode ser de grande valia para a continuidade das obras, notadamente as de grande vulto, na medida em que proporcionaria uma melhora no planejamento das mesmas.

O *carry over* no Brasil possibilitaria o planejamento da execução de obras públicas com mais eficiência uma vez que haveria risco de se perder o recurso previsto no exercício seguinte, proporcionando segurança ao gestor e ao executor (Entrevista B). Entretanto, no PAC ficou evidente que a garantia de recursos não gera resultados positivos. É preciso que o país invista em projetos de qualidade, que os órgãos que aprovam licenças ambientais possam ser responsabilizados pelo não cumprimento de prazos. Além disso, os órgãos de controle devem estar preparados para avaliar empreendimentos considerando as respectivas especificidades, não generalizando conceitos e procedimentos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa abordou o princípio da anualidade orçamentária dos orçamentos públicos sob diversos prismas. Em um aspecto histórico, a literatura sobre suas origens e razões indica que esse princípio orçamentário clássico surgiu na fase embrionária dos orçamentos governamentais, elaborados no século XIX pela Inglaterra e pela França para um período anual.

No contexto político antiautoritário dos Estados Liberais da época, a anualidade orçamentária surgia para reforçar o controle político das receitas e despesas públicas e, por isso, as autorizações dos parlamentos para gastos públicos da Coroa vigoravam somente para um ano, de modo a impedir a atuação perdulária de qualquer governante. Não há o que falar, no entanto, em caráter absoluto da anualidade orçamentária naquela época, visto que alguns autores revelam exemplos de países que dilatavam essa periodicidade do orçamento público para que o Estado pudesse realizar suas funções e responsabilidades por meio de programas governamentais de longo prazo de forma eficiente e com segurança.

Tratando especificamente do sistema orçamentário brasileiro, onde a anualidade orçamentária se encontra consagrada, a pesquisa também esclarece que a conformidade dos procedimentos e práticas orçamentárias, bem como os instrumentos para promover uma estabilidade fiscal dos agregados macroeconômicos, passaram por um progresso intenso de aperfeiçoamento nos últimos anos e, atualmente, essas duas etapas, que fizeram parte do processo evolutivo de diversos sistemas orçamentários internacionais, foram relativamente consolidadas na federação brasileira, cabendo destacar as seguintes normas gerais de abrangência nacional: Lei nº 4.320/64 e a Lei Complementar nº 101 (LRF).

Com a cristalização dessas duas etapas fundamentais, o sistema orçamentário brasileiro assume uma maturidade suficiente para que o debate sobre técnicas, procedimentos e práticas orçamentárias modernas voltadas para a eficiência alocativa possa compor a relação de temas de discussão na esfera acadêmica brasileira envolvida com finanças públicas. Cumpre destacar que, se a contabilidade pública brasileira enverga para os padrões internacionalmente aceitos, os procedimentos orçamentários e financeiros nacionais, sobretudo aqueles relacionados com a temporalidade orçamentária, podem não perseguir mecanismos operacionais universalmente aceitos, pois cada país adota aquele mais viável de acordo com a respectiva realidade jurídica e institucional.

Essa pesquisa revela que alguns pesquisadores e acadêmicos da área orçamentária entendem que o tratamento rigoroso do princípio da anualidade orçamentária mitiga a eficiência dos gastos públicos devido ao curto horizonte temporal na qual estarão inseridos os administradores públicos. Sobre a eficiência no setor público, a doutrina jurídica denota que esse princípio, originalmente assentado nas escolas econômicas, passou a habitar o campo jurídico e, no Brasil, se fez compor o rol de princípios constitucionais expressos desde 1998. Embora se argumente que nenhuma instituição pública se tornará mais eficiente por ter sido a eficiência qualificada como princípio na Constituição e que o que precisa mudar é a mentalidade dos governantes e a dos administradores públicos, a administração pública passa a ter que conjugar todos os outros princípios constitucionais com o da eficiência porquanto não existem princípios absolutos nos ordenamentos jurídicos.

Dentre os instrumentos adotados pelas economias da OCDE que flexibilizam a anualidade orçamentária, este estudo enfatizou o *carry over*, direito de carregar o saldo das dotações orçamentárias e dos recursos financeiros não utilizados em um determinado exercício financeiro pelo Poder Executivo. No Brasil, esse procedimento não é permitido e as dotações orçamentárias, salvo limitadas exceções, não podem ser reabertas após o encerramento do exercício financeiro se não utilizadas. Nesse contexto, em que se confere a anualidade orçamentária um tratamento rigoroso, o levantamento da execução orçamentária e financeiro mensal da administração pública federal nos últimos seis exercícios financeiros (2004 a 2009) revela que há uma concentração de empenhos e pagamentos significativa no último trimestre do ano dos gastos com investimentos (GND 4) do Poder Executivo Federal.

Essa constatação já foi objeto de estudo no Reino Unido, onde também se observou essa concentração de gastos nos final do ano com despesas de capital. Parte da literatura internacional sobre administração pública, especificamente na matéria orçamentária, associa esse fato com o estorvo da eficiência dos gastos públicos quando verificadas práticas que a deterioram, como licitações mal elaboradas, contratos inadequados e aquisição de bens de baixa prioridade. Com a motivação de avaliar o impacto da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos federais, sobretudo naqueles empregados nos investimentos públicos, servidores públicos federais com experiências diversas relevantes foram entrevistados de modo a possibilitar a captura das percepções, motivações e crenças sobre os impactos dessa periodicidade anual do orçamento.

De acordo com as respostas obtidas, os entrevistados apontaram como causas do acúmulo de gastos no fim do exercício financeiro as políticas fiscais adotadas no governo federal, que acarretam inconsistências na programação financeira ao perseguir objetivos macro-fiscais e o contingenciamento das despesas públicas. O despreparo do setor público na concepção, gestão e implantação de projetos de investimentos, bem como a baixa capacidade operacional das organizações públicas também foram mencionados como causa da pressão em se efetivar despesas no final do ano. A burocracia e o excessivo controle também foram citados como causas da concentração de empenhos e pagamentos quando se demonstrou que a morosidade das licitações de determinadas despesas, o fortalecimento das funções de controle em detrimento da qualidade da gestão dos processos, as exigências ambientais, somada com a intervenção de diversos regulatórios, impulsiona o elevado ritmo da execução orçamentária e financeira no final do ano.

Em um aspecto que tangencia a própria natureza política do orçamento, houve resposta no sentido de que o processo de definição e de seguimento das prioridades leva a desperdícios econômicos relevantes, fato esse constatado quando se verifica a pressão política para se executar projetos de investimentos não respaldados em rigorosas análises técnicas de custo-benefício. Por fim, a vigência restrita ao período anual das dotações orçamentárias incentiva a pressão do gestor em realizar despesas no final do ano de forma a não se perder a prerrogativa de atuar administrativamente sobre as autorizações legislativas. Embora tenham sido elencadas diversas causas para a concentração de empenho e pagamento das despesas com investimentos públicos no último trimestre do ano, as respostas elegeram os procedimentos burocráticos e o excessivo controle como o cerne do problema.

No tocante à relação da anualidade orçamentária e a eficiência no setor público, embora os entrevistados tenham creditado a vigência dos créditos orçamentários ao principal elo

da correlação positiva entre anualidade orçamentária e concentração de gastos no final do ano, a burocracia e a gestão fiscal, por sua vez, justificam esse açodamento na realização das despesas no último trimestre. Ainda sobre essa questão, alguns entrevistados frisaram que a anualidade orçamentária não é a causa predominante para a intensificação de despesas no final do ano, mas, de outra forma, as atuais características das instituições orçamentárias do governo federal promovem impactos mais significativos.

A pesquisa também absorveu percepções sobre aspectos positivos da anualidade orçamentária, como a simplificação da elaboração do orçamento público, da gestão fiscal, aumentando a consistência no curto prazo, e da execução orçamentária na medida em que impede a contaminação de despesas alocadas em determinado exercício com aquelas alocadas em anos anteriores. Em contrapartida, aspectos negativos foram ressaltados como a perda da visão de médio prazo, o risco de descontinuidade de projetos iniciados, o retrabalho da apreciação legislativa das autorizações que foram canceladas pela ausência de empenho e a baixa qualidade dos empenhos, comprometendo o cronograma físico e financeiro das obras.

Sobre a possibilidade da utilização do *carry over* no Brasil, a pesquisa captou a intuição dos entrevistados sobre esse moderno procedimento. A possibilidade de se carregar saldos de dotações orçamentárias ou de recursos financeiros possibilitaria uma maior eficiência do planejamento da execução das obras, embora tenha ficado evidente que a garantia de recursos estabelecida no arcabouço legal do PAC não gerou impactos positivos tendo em vista outros problemas indicados anteriormente.

É contextual ressaltar o estudo do Banco Mundial (2009, p. 19) sobre a eficiência da gestão do investimento público no Brasil, que, apesar das flexibilizações positivas instituídas na gestão do PAC, faz um diagnóstico apontando para um *modus operandi* que enfatiza a velocidade da execução dos investimentos públicos em detrimento da qualidade dos respectivos projetos. Esse fato pode estar associado a essa concentração de gastos com investimentos públicos no final do ano.

Há pouca dúvida de que o PAC representa um esforço de melhorar a direção e a fiscalização sobre os investimentos. Entretanto, a triagem para selecionar quais projetos entram no PAC não estava clara nem tecnicamente direcionada. Ao contrário, todos os projetos disponíveis foram incluídos. Assim, o PAC revestiu projetos e pôs pressão sobre os ministérios a gastar mais e mais rápido, sem depender de avaliações econômicas nem análises de sua capacidade de implementação. O foco foi mudado da eficiência no gasto público para a velocidade no gasto público. Enquanto os benefícios percebidos totais do PAC levam anos para serem vistos, o fato é que houve ênfase na execução dos projetos, e não em sua avaliação, o que causa certa preocupação. Além disso, a ênfase na execução de projetos existentes significou que as agências tiveram pouco tempo para criar um banco de dados de projetos potencialmente viáveis, já que estiveram tão preocupadas com a implementação dos que já estavam em andamento. (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 19)

Jacobs (2009, p. 8) analisa um outro aspecto dessa ênfase na execução de projetos. Para ele, se o foco principal for preparar e executar o orçamento em um ano, as principais razões para se investir estarão associadas com os efeitos macroeconômicos de curto prazo, bem como com aspectos políticos voltados também para um horizonte temporal reduzido. Nesse contexto, os efeitos potenciais de longo prazo dos investimentos

públicos são negligenciados e, como resultado, as despesas orçamentárias de capital tenderão a estarem descobertas financeiramente. Sendo assim, os projetos tendem a ser priorizados a partir da visibilidade e da velocidade de execução, em detrimento dos benefícios gerados.

Ainda sobre a utilização do *carry over*, outro aspecto positivo da implementação desse procedimento no Brasil se refere a ganhos gerenciais por meio da viabilização da celeridade operacional e a continuidade da execução de programas do governo. Apesar desses argumentos favoráveis, argumentou-se que, se não houver o “carregamento” do correspondente financeiro, pré-condição elencada na parte teórica desse estudo, os efeitos do *carry over* serão neutralizados. Para um entrevistado, a implementação desse procedimento, sem mais profundas mudanças, promoveria somente troca de restos a pagar por *carry over*.

Levando-se em conta os resultados das entrevistas, há somente indícios de que essa periodicidade anual do orçamento brasileiro pode obstaculizar a eficiência alocativa dos gastos governamentais com investimentos públicos. Não há como deduzir uma relação direta da anualidade orçamentária com a ineficiência do setor público, pois essa pesquisa se restringiu a percepção de um grupo de servidores públicos diante de fatos já ocorridos e que não necessariamente se repetiriam caso a abrangência das entrevistas fosse ampliada.

Nesse sentido, seria interessante que a avaliação dos impactos da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos fosse ampliada no âmbito da administração pública federal, com um maior número de entrevistados, envolvendo também os outros entes da federação (estados e municípios) de forma a incentivar reflexões não só sobre os fatos ocorridos na União, mas na federação como um todo.

Também cabe registrar que são diversos problemas que podem dificultar a eficiência alocativa no setor público brasileiro e essa realidade problematizada demonstra não ser razoável creditar o *carry over* como uma panacéia. Esse seria, por enquanto, mais um procedimento a ser discutido no governo federal, considerando aspectos fiscais e administrativos relacionados à gestão dos recursos públicos. No âmbito desse debate, torna-se relevante cotejar esse procedimento internacional com o mecanismo de flexibilização administrativa adotado no final dos exercícios financeiros denominado Restos a Pagar.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERS, Kathlee. *Beyond Results – Accountability, Discretion and Performance Budget Reform*. **Contemporary Studies in Applied Behavior Science**, Vol. 11, New York, JAI/Elsevier Science.

ÁVILA, Humberto. Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na atividade administrativa. **Revista eletrônica de Direito do Estado**. Nº 4 – outubro/novembro/dezembro de 2005, Salvador, Bahia, Brasil.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO – ABOP. **III Conferencia de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários**. Anais. Rio de Janeiro 1950, 2009.

BANCO MUNDIAL - BM. **Avaliação da eficiência da gestão do investimento público**. Brasília: BM, 2009.

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

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Direito Orçamentário na Constituição Federal de 1988**. 1^o ed. Brasília: Editora Gran Cursos, 2010.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Vol. 2, nº 1 (3), janeiro-julho/2005, p. 68-80.

BLÖNDAL, Jón R. *Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends*. **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 2 – nº 4, 2003.

BOULEY, Dominique. *Budget annuality and the complementary period in the French public finance law environment*. Public Financial Management Blog: INTERNATIONAL MONETARY FUND, FMI, 2009. Disponível em: <<http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2009/03/budget-annuality-and-the-complementary-period.html>> Acesso em: 8 de nov. 2010.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público**. Primeira edição em Português, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo; ANGELO DA SILVA, Alexandre Manoel. Superávit primário brasileiro: uma análise da consistência. **Revista editada pelo Corecon/DF**, Ano VII, nº 28 – Out/Dez de 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23^o ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

COMPTROLLER AND AUDITOR GERAL. *Managing Resources to deliver better public services*, HC 61-I. Seção 2003/4, London: Stationery Office.

DIAMOND, Jack. *Budget system Reform in Emerging Economies The Challenges and the Reform Agenda*. **Occasional paper**, v. 245, Abril, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23^o ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ESTADOS UNIDOS. *Us Senate Subcommittee on Oversight of Government Management of the Committee on Government Affairs*. **Hurry-up Spending**, 96th Congress, 2nd Session, 1980.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Reflexão sobre o conflito entre princípios orçamentários**. Jus Navegandi, Teresina, ano 15, n^o 2548, 23 jun. 2010. Disponível em <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/15083>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

FERNANDES, Ernani Luiz Barros. **Restos a Pagar**. Brasília, 2004. Monografia (Especialização em Orçamento e Políticas Públicas) – Núcleo de estudos e Pesquisas em Políticas Públicas, Governo e Gestão da Universidade de Brasília, Brasília.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13^o ed. São Paulo: editora Atlas, 2005.

GRAY, Andrew; JENKINS, Bill. *Codes of accountability in the new public sector*. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, Vol. 6, n^o 3, p. 52-67, 1993.

HUMPHREY, Christopher; MILLER, Peter; SCAPENS, Robert W. *Accountability and Accountable Management in UK Public Sector*. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**: ABI/Inform Global, 1993.

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?* Victoria University of Wellington, Research Seminar Schedule, August, 2007. Disponível em <http://www.victoria.ac.nz/sacl/research/seminars/documents2007/nh_200807.pdf> Acesso em: 8 nov. 2010

HYNDMAN, Noel; JONES, Rowan; MARTIN, Gary; PENDLEBURY, Maurice. *Annuality in public budget. An explatory study*. The Chartered Institute Of Management Accounts, Research Reporter, 2005. Disponível em < <http://www.cimaglobal.com/Thought-leadership/Research-topics/NHS-and-public-sector/Annuality-in-public-budgeting-an-exploratory-study/>>. Acesso em: 8 nov. 2010.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Manual de Transparência Fiscal**, 2007. Versão traduzida disponível em < <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>> . Acesso no dia: 10 nov. 2010.

JACOBS, Davina F. *Capital expenditure and the budget*. Public Financial Management Technical Guidance Note: INTERNATIONAL MONETARY FUND, FMI, 2009.

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

_____; FAINBOIM, Israel. *Reforming Budget System Laws*. FAD Technical Notes and Manuals on Public Financial Management: INTERNATIONAL MONETARY FUND, FMI, 2010.

LONGO, Carlos Alberto. O processo orçamentário: tendências e perspectivas. **Revista de Economia Política**, vol. 14, nº 2 (54), abril-junho/94.

MARTINS, Gilberto de A. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. São Paulo: Atlas, 1994.

MARTINS, Gilberto A.; THEÓPHILO, Carlos R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MONTESQUIEU. *De L'Ésprit des Lois*. Paris: Garnier, 1871.

MENDES, Marcos. **Gasto Público Eficiente: 91 Propostas para o Desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

MENEZES, Estera Muszkat; SILVA, Edna Lúcia. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 3 ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

NUNES, Marcos Alonso. **Agências executivas: estratégia de reforma administrativa**. Brasília: MARE/ENAP, 1997.

POTTER, Barry H.; DIAMOND, Jack. *Guidelines for public expenditure Management*. Publications: INTERNACIONAL MONETARY FUND, FMI, 1999.

RADEV, Dimitar; KHEMANI, Pokar. *Commitment Controls*. FAD Technical Guidance Notes on Public Financial Management: INTERNATIONAL MONETARY FUND, FMI, 2009.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da Rosa. **Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário**. 12^o ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

SANT'ANNA E SILVA, Sebastião de. **Os princípios orçamentários**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. 2^o ed. Brasília: OMS, 2004.

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

SHICK, Allen. *Evolutions in Budgetary Practice: Allen Shick and the OECD Senior Budget Officials*, 2009. Disponível em: <www.oecd.org/publishing/corrigenda> Acesso em: 8 nov. 2010.

STOURM, René. *Le Budget*. Cours de Finances. Septième édition. Paris: Librairie Félix Alcan, 1912.

TOIGO, Pietro; WOODS, Robert. *Public Investment in the UK*. Disponível em: <http://www.bancaditalia.it/internal&action=search_result.action> Acesso em: 10 nov. 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**, Vol. V. O Orçamento na Constituição. 2^o ed. São Paulo: Renovar, 2008.

ⁱ Texto encontrado no site <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2009/03/budget-annuality-and-the-complementary-period.html> (Blog do FMI)

ⁱⁱ *Se o poder legislativo não decidir de ano para ano, mas para sempre, sobre o surgimento dos fundos públicos, ele corre o risco de perder sua liberdade, pois o poder executivo não depende mais dele; mantendo um direito para sempre, este poder será indiferente àquele.* (MONTESQUIEU apud TORRES, 2008, p. 329)

ⁱⁱⁱ Informações encontradas no site <http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/pef.asp>

^{iv} *El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y sua programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.*

^v De acordo com o dicionário michaelis, encontrado no site <http://michaelis.uol.com.br/moderno/ingles/index.php>, o termo *unspent* significa algo inesgotado ou não consumido. O termo *appropriation*, conforme o FMI (2007, p. 133), foi traduzido como dotação orçamentária. Desta forma, o termo *unspent appropriation* pode ser traduzido como dotação orçamentária não consumida.

^{vi} Banco de dados encontrado no site <http://webnet4.oecd.org/budgeting/budgeting.aspx>. Neste banco, a pergunta “Q54” da parte 4, execução orçamentária, se refere à utilização do *carry over* nos países selecionados.

^{vii} Seção 4 do manual encontrada no site <http://www.imf.org/external/pubs/ft/expend/guide4.htm>

^{viii} Economias orçamentárias são os saldos da diferença entre o valor da dotação orçamentária e o valor da despesa empenhada

^{ix} Commitment ou empenho: um estágio no processo de despesa no qual os contratos ou outras formas de acordo são celebrados, geralmente para a entrega futura de bens e serviços. O passivo só é reconhecido após a entrega do bem ou do serviço, mas o governo deve, mediante compromisso contratual, cumprir a obrigação assim que a entrega ocorrer (FMI, 2007, p. 134)