

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC LEANDRO WANDERLEY RODRIGUES

ANÁLISE DO APOIO LOGÍSTICO INTEGRADO DA MARINHA DO BRASIL: a busca
por uma gestão dos recursos públicos em consonância com a *accountability*
horizontal

Rio de Janeiro

2023

CC LEANDRO WANDERLEY RODRIGUES

ANÁLISE DO APOIO LOGÍSTICO INTEGRADO DA MARINHA DO BRASIL: a busca
por uma gestão dos recursos públicos em consonância com a *accountability*
horizontal

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

Orientador: CMG (RM1) Fernando Sousa Vilela

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2023

DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

**ASSINATURA PELO GOV.BR
(LOCAL DA CHANCELA)**

AGRADECIMENTOS

Começo o meu agradecimento, voltando-me primeiramente para Deus, que deu-me o dom da vida, guardou-me de todos os perigos e capacitou-me a realizar mais um importante trabalho em minha carreira.

À minha belíssima família, minha amada esposa Glória e meus filhos Pedro Henrique e Maria Isabel, agradeço por entenderem os meus momentos de aflição, de preocupação e de desgaste com os estudos do concurso para ingresso na Escola de Guerra Naval e com a realização do curso C-EMOS 2023. Vocês, sempre, foram e serão a minha maior motivação para alcançar o sucesso. Eu vos amo muito e, sempre, amarei.

Ao meu orientador, CMG (RM1) Vilela, pela orientação e disponibilidade para transmitir os valiosos conhecimentos na condução deste estudo.

Também dedico este trabalho aos meus pais, parentes e amigos, que sempre procuraram incentivar-me com sugestões e palavras de apoio durante a realização desta dissertação.

RESUMO

Esta dissertação teve como objeto de pesquisa as normas e as publicações da Marinha do Brasil que norteiam o seu Apoio Logístico Integrado. A questão central que impulsionou o estudo foi a possibilidade de avaliar como esse tipo de apoio adere às boas práticas da gestão pública. A pesquisa torna-se legítima uma vez que os escassos recursos destinados à manutenção dos meios navais é um montante valioso perante as necessidades sociais do país. Assim, o objetivo principal deste trabalho é verificar se o Apoio Logístico Integrado aplicado pela Marinha do Brasil tem aderência à teoria de *accountability* horizontal e às legislações de transparência, de controle e de responsabilização vigentes no Brasil, além de identificar suas possíveis vulnerabilidades sistêmicas, caso existam. A teoria utilizada como referência, nesta pesquisa, foi concebida por Guilherme O'Donnell em 1998. Decidido a alertar as sociedades em geral, em suas reflexões, O'Donnell aponta a necessidade de criar mecanismos de prestação de contas dentro de um mesmo nível de responsabilidade governamental, entre seus órgãos ou entre seus poderes estabelecidos, em busca da promoção da transparência, da responsabilização e do controle dos atos dos governantes ou dos gestores empossados. Adicionou-se à teoria em lide os mecanismos legislativos brasileiros existentes, que versam sobre os tipos de ações propostas por O'Donnell para a confrontação com os macroprocessos do Apoio Logístico Integrado da Marinha, a fim de verificar a sua adesão a tais conceitos e à existência de possíveis vulnerabilidades sistêmicas. Por último, apresentou-se as análises efetuadas e seus respectivos resultados sob a perspectiva da responsabilidade, da transparência e do controle. Tais verificações constataram que o apoio analisado está em consonância com a teoria e com o arcabouço legal proposto, apesar da identificação de algumas vulnerabilidades no âmbito financeiro do controle. Pelas ideias aqui expostas, espera-se que este estudo possa auxiliar os gestores da Marinha do Brasil na busca pela excelência na eficiência, na transparência e na responsabilidade dos recursos públicos destinados a esta secular Força Armada.

Palavras-chave: *Accountability* Horizontal; Apoio Logístico Integrado; Transparência; Controle; Responsabilização.

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAL	-	Análise de Apoio Logístico
ALI	-	Apoio Logístico Integrado
CCSM	-	Centro de Comunicação Social da Marinha
CGU	-	Controladoria-Geral da União
ComOpNav	-	Comando de Operações Navais
CRFB	-	Constituição da República Federativa do Brasil
DAbM	-	Diretoria de Abastecimento da Marinha
DE	-	Diretoria(s) Especializada(s)
DGMM	-	Diretoria Geral do Material da Marinha
EALI	-	Equipe de Apoio Logístico Integrado
EANS	-	Especificações de Alto Nível dos Sistemas
EMA	-	Estado Maior da Armada
FMECA	-	<i>Failure Mode, Effects and Criticality Analysis</i> (Análise dos Modos, Efeitos e Criticidade de Falhas)
LAI	-	Lei de Acesso à Informação
LCC	-	<i>Life-Cycle Cost</i> (Custo do Ciclo de Vida)
LORA	-	<i>Level of Repair Analysis</i> (Análise do Nível de Reparos)
LRF	-	Lei de Responsabilidade Fiscal
MB	-	Marinha do Brasil
MCC	-	Manutenção Centrada na Confiabilidade
MPU	-	Ministério Público da União
OM	-	Organização Militar
OMPS	-	Organização Militar Prestadora de Serviço
PALI	-	Plano de Apoio Logístico Integrado
PM	-	Período de Manutenção
PROGEM	-	Programa Geral de Manutenção
RAAL	-	Registros de Análise de Apoio Logístico
RANS	-	Requisitos de Alto Nível dos Sistemas
REM	-	Requisitos de Estado-Maior
RFF	-	Relatório de Fim de Fase

SAbM	-	Sistema de Abastecimento da Marinha
SIC-MB	-	Serviço de Informação ao Cidadão
SGM	-	Secretaria-Geral da Marinha
TCU	-	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	CONCEITOS E PRESSUPOSTOS TEÓRICOS	11
2.1	Conceito de Accountability	11
2.2	Conceito de Accountability Horizontal	12
2.3	Conclusões Parciais	14
3	ARCABOUÇO LEGAL BRASILEIRO	16
3.1	As Principais Legislações de Controle, Transparência e Responsabilização do Brasil	16
3.2	As Principais Normas de Controle, Transparência e Responsabilização da Marinha	19
3.3	A Nova Diretriz Licitatória	22
3.4	Conclusões Parciais	23
4	O APOIO LOGÍSTICO INTEGRADO NA MARINHA DO BRASIL	25
4.1	Uma Introdução à Logística, segundo a MB	25
4.2	O Apoio Logístico Integrado, segundo a MB.....	26
4.3	Os Macroprocessos do ALI na Obtenção de Meios e Sistemas pela MB.....	29
4.4	Conclusões Parciais	36
5	AS VULNERABILIDADES DO ALI DA MB	38
5.1	A Perspectiva da Responsabilidade	38
5.2	A Perspectiva da Transparência	39
5.3	A Perspectiva do Controle.....	41
5.4	Conclusões Parciais	43
6	CONCLUSÃO	45
	REFERÊNCIAS	48

1 INTRODUÇÃO

Com o surgimento da democracia, apareceu, também, a ideia de fiscalização dos atos dos agentes públicos a fim de certificar que todos os gastos governamentais estavam voltados para o bem comum de toda sociedade. Este pensamento abriu caminho para a formulação do conceito de *accountability* que permeia todos os Estados democráticos atuais.

Nesse sentido, atualmente, no Brasil, existe um enorme esforço financeiro e administrativo das Forças Armadas para alcançar o suporte logístico adequado para os meios e para os sistemas militares da nação, devido aos limitados recursos liberados para este fim e às crescentes demandas sociais, que pressionam, gradativamente, por uma gestão responsável do dinheiro público.

Ademais, ao reconhecer a importância do aprimoramento da logística naval para chegar ao equilíbrio entre os desempenhos esperados e os custos ao longo de cada ciclo de vida de seus ativos, a Marinha do Brasil (MB) criou o Apoio Logístico Integrado (ALI). Tal método de aquisição e de manutenção surgiu para atender à crescente complexidade tecnológica dos equipamentos navais, frente ao aumento gerado nos gastos governamentais.

Por ser a MB uma prestadora de serviços específicos e de alta qualidade à população, ela e seus gestores empossados têm a responsabilidade de cumprir, integralmente, as legislações nacionais vigentes, sobretudo as que se referem à responsabilização, à transparência e ao controle. Essa ação, desta secular instituição, cumpre o preconizado no conceito de governança pública, o que contribui com a sociedade no desenvolvimento e na implementação de políticas e de práticas que garantam a boa gestão dos recursos públicos, conforme estabelecido pelo governo federal: “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017a, Art. 2).

A teoria de *accountability* horizontal e as legislações de transparência, controle e responsabilização brasileiras são pontos importantíssimos a serem debatidos para a promoção da eficiência e da integridade das contratações públicas no Brasil. A primeira, concebida por Guillermo O'Donnell, reflete a imprescindibilidade de se estabelecer mecanismos de prestação de contas dentro de um mesmo nível de responsabilidade governamental, entre seus órgãos ou entre seus poderes estabelecidos nas sociedades em

geral. Por sua vez, o arcabouço legal brasileiro estabelece os dispositivos legais no Brasil, em consonância com a teoria, anteriormente, mencionada, a fim de garantir o uso adequado dos montantes financeiros públicos e a prestação de bons serviços à sociedade.

Diante desta breve contextualização, revela-se como tema deste trabalho o ALI da MB e as boas práticas da gestão pública. Registra-se, também, que o objetivo principal é verificar se o ALI tem aderência à teoria de *accountability* horizontal e às legislações de transparência, de controle e de responsabilização vigentes no Brasil, além de identificar suas possíveis vulnerabilidades sistêmicas, caso existam.

A pesquisa torna-se legítima uma vez que os escassos recursos destinados à manutenção dos meios navais é um montante valioso perante as necessidades sociais do país e, por isso, precisam ser bem geridos. Desta forma, justifica-se a realização dessa dissertação e espera-se fornecer inspirações valiosas e auxiliar os gestores da MB, no contexto dos macroprocessos do ALI, a perseguirem a excelência na qualidade, na transparência e na responsabilidade nos gastos dos recursos públicos a eles confiados.

Pretende-se, então, responder a seguinte questão de pesquisa: o ALI aplicado pela MB tem aderência com a teoria de *accountability* horizontal e com as legislações de transparência, controle e responsabilização vigentes no Brasil?

Esta dissertação propõe-se a identificar possíveis vulnerabilidades sistêmicas do ALI, atualmente, em prática pela MB, quando defrontado com a teoria de *accountability* horizontal e com o arcabouço legal brasileiro com os mecanismos de transparência, de controle e de responsabilização, a partir de 1998, ano em que tal teoria foi formulada por Guilherme O'Donnell, até os dias atuais.

Com o intuito de alcançar este propósito, empreendeu-se um processo de coleta bibliográfica, que possibilitou a compilação de importantes conhecimentos, para a realização do confronto entre a teoria escolhida e a nova prática logística da MB.

Estruturalmente, esta pesquisa está dividida em mais cinco capítulos, além desta introdução. O segundo capítulo contextualiza e relata, resumidamente, a teoria de *accountability* horizontal de Guilherme O'Donnell. O terceiro apresenta as legislações de transparência, de controle e de responsabilização vigentes no Brasil. Ambos formam a base teórica necessária para o confronto com a governança do ALI da MB, o qual tem a sua origem, a sua definição e os seus macroprocessos apresentados no quarto capítulo.

No quinto capítulo são identificadas e enumeradas as principais vulnerabilidades sistêmicas do ALI, encontradas a partir da análise da aplicação da teoria de *accountability* horizontal e das legislações de transparência, de controle e de responsabilização brasileiras, sobre a nova prática logística da MB. Por último, o sexto capítulo apresenta as conclusões desta dissertação.

A busca das possíveis vulnerabilidades sistêmicas dos macroprocessos do ALI da MB inicia com o entendimento da teoria de *accountability* horizontal criada por Guilherme O'Donnell no ano de 1998, que será apresentada no próximo capítulo.

2 CONCEITOS E PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

Este capítulo contém a primeira parte da fundamentação teórica utilizada nesta dissertação, que é norteada pela teoria de *accountability* e pela sua divisão por Guilherme O'Donnell. A versão horizontal deste conceito é a parte mais relevante para continuação desta pesquisa.

2.1 Conceito de Accountability

O conceito de *accountability* tem origem na palavra em inglês *account*, cujas traduções literais mais comuns são conta bancária, relato, descrição ou registro. Embora não se tenha como precisar onde e quando esta ideia foi criada, alguns autores alegam que o sentido moderno de tal termo foi influenciado e aperfeiçoado ao longo da evolução das sociedades, especialmente, nos Estados Unidos da América e no Reino Unido. A noção básica preceituada é a necessidade da prestação de contas de indivíduos e de organizações, por suas ações e decisões (MATIAS-PEREIRA, 2014).

No que tange às políticas públicas, os antigos teóricos clássicos¹ consideravam o poder como cerne da disputa entre os membros da classe política e que este precede a necessidade de controlá-lo. "Ao estabelecer um governo [...] a grande dificuldade reside em primeiro capacitar o governo a controlar o governado; e, em seguida, obrigá-lo a controlar a si mesmo." (THE FEDERALIST PAPERS, 1788, n. 51 *apud* SCHEDLER, 1999, p. 13, Tradução Nossa)².

Para complementar o raciocínio anterior, Schedler (1999) afirma que os filósofos políticos contemporâneos buscam respostas aos seus questionamentos sobre a melhor maneira de manter-se o poder sob controle ou domesticá-lo, de como impedir seu abuso e de como submetê-lo a certos procedimentos e regras de conduta.

Aduz o autor que o termo *accountability* é o mais utilizado, atualmente, para expressar a preocupação contínua por verificações e por fiscalizações, por vigilância e por restrições institucionais ao exercício do poder democrático, no qual se é permitido acompanhar as ações governamentais. Para ele, gradativamente, as instituições financeiras internacionais, os

¹ THE FEDERALIST PAPERS, n. 51, 1788.

² No original: *In framing a government ... the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself.*

líderes de partidos políticos, os jornalistas e os cientistas políticos corroboram o significado desta expressão e aderem à causa da "*accountability* pública", embora este seja de difícil tradução para outros idiomas, pouco explorado, com amplo campo de aplicação e de difícil consenso (SCHEDLER, 1999).

Campos (1990), que iniciou a sua pesquisa sobre o assunto no outono de 1975, foi quem trouxe a temática da *accountability* para o Brasil. Sua pesquisa concluiu que este termo estava, intrinsecamente, ligado à democracia e que, quanto mais avançado for o estágio democrático de um Estado, maior será o interesse pela responsabilização dos agentes públicos.

No Brasil, existem variadas tentativas de expressar este conceito. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2023) define a *accountability* como um dos princípios básicos da governança, a qual, segundo Corbari (2004), tem a transparência como base dos fatores que a compõem e que só é possível existir em um ambiente democrático, por meio da participação da sociedade, em exercício de sua cidadania.

Segundo as considerações de Brito e Perez, tal termo refere-se às boas práticas adotadas por um Estado, com o objetivo de atingir um excelente nível de governança do setor público, conforme escreveram em seu artigo:

A maior parte das reflexões sobre *accountability* enfocam o Estado, destacando as práticas que um bom governo precisa ter. Nesse sentido, a *accountability* é um importante elemento que caracteriza a boa governança no setor governamental, pois envolve a obrigação de responder pelos resultados de decisões ou ações, frequentemente, para prevenir o mau uso do poder e outras formas inadequadas de comportamento (BRITO; PEREZ, 2014, p. 101).

De maneira sucinta, percebe-se que o conceito de *accountability* é crucial para a boa governança e está, diretamente, relacionado aos princípios da transparência, do controle e da responsabilização. Este termo exige que as empresas, os governos e seus gestores, sejam responsáveis pelos resultados de seus atos e de suas deliberações, na tentativa de prevenir o abuso de poder e outras formas inadequadas de comportamento.

2.2 Conceito de Accountability Horizontal

Na visão de Guillermo O'Donnell (1998), a *accountability* pública divide-se em duas partes, a vertical e a horizontal. A primeira é efetuada em países democráticos, periodicamente, por meio dos eleitores, em processos eleitorais livres e justos, aliados à liberdade de expressão, de imprensa e de associação. Ao exercerem seus direitos de cidadania, por meio do voto, escolhem seus representantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo e executam, assim, o controle sobre os agentes públicos, ao não reelegerem os representantes desaprovados pela maioria.

A segunda, conforme O'Donnell (1998), descreve um relacionamento entre agentes públicos com responsabilidades, aproximadamente, iguais, em um nível hierárquico semelhante e dependente da existência de agências estatais incumbidas e, efetivamente, dispostas e capazes de supervisionar, de controlar, de corrigir e, se necessário, de punir as condutas ilegais de outros agentes ou de agências do Estado, por meio da proposição de sanções criminais ou *impeachment*³ ao detectarem ações ou omissões, possivelmente, ilegais. Para sua eficácia, as agências reguladoras devem ter autoridade legal e autonomia de fato. Assim, forma-se uma rede controladora composta pelos poderes executivo, legislativo e judiciário, e os diversos órgãos de fiscalização, ouvidorias, fiscais e similares, que agem por iniciativa própria ou por denúncia de qualquer cidadão.

O'Donnell (1998) salienta, ainda, o fato de que essas agências, raramente, são eficazes quando trabalham isoladas, pois seus procedimentos podem ajudar a comover a opinião pública, mas sua efetividade final depende de decisões de tribunais ou, eventualmente, de legislaturas dispostas a considerar um *impeachment* nos casos mais graves. Portanto, a *accountability* horizontal bem-sucedida não é o produto de uma agência isolada, mas da rede de agências comprometidas com a defesa do Estado Democrático de Direito⁴.

No que tange à opinião pública, como em Atenas na Grécia antiga, aduz o autor que todas as decisões dos governantes devem ser públicas, tanto em seu conteúdo quanto no processo que é usado para alcançá-las. Com isso, gera-se um alto grau de transparência na tomada de decisões políticas e, assim, evita-se o desvio de honorários públicos. As mídias e as diversas organizações sociais, que trabalham em prol da *accountability* vertical, têm a

³ O glossário legislativo do Senado Federal brasileiro (2023b), o define como termo inglês para impugnação de mandato.

⁴ Para Moraes (2016, p. 56), é o "Estado que se rege por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais é proclamado".

capacidade de moldar a opinião pública e de influenciar, diretamente, a *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998).

Isso posto, constata-se que a eficácia da *accountability* horizontal depende da atuação em conjunto de agências estatais, que supervisionam, que controlam e que corrigem, as ações ilegais de outros agentes públicos. Assim, forma-se uma rede controladora comprometida com o Estado Democrático de Direito. Adicionalmente, vale dizer que as mídias e as organizações sociais influenciam seu efeito.

2.3 Conclusões Parciais

O conceito de *accountability*, demonstrado neste capítulo, está, diretamente, relacionado à boa governança pública de um sistema democrático. Sua ideia base é o controle do poder do Estado pela sociedade. Para alcançar este fim, faz-se necessária a realização das ações de verificação, de fiscalização e de vigilância, pelos membros da sociedade, sobre os atos e as deliberações dos governantes, das organizações públicas e das privadas, que recebem financiamento público, e dos seus gestores, a fim de evitar resultados sociais ruins. Com esta prestação de contas, espera-se prevenir o abuso de poder e outras formas inadequadas de comportamento dos agentes governamentais, além de promover as noções de transparência, de controle e de responsabilização.

Apresentou-se, também, a divisão deste conceito, elaborada por O'Donnell, que o separou em duas partes: a vertical e a horizontal. A primeira com o viés eleitoral e a segunda com o foco nas atividades de fiscalização, de controle, de responsabilização e de transparência, que colocam as ações interagências estatais como elemento primordial de uma democracia bem-sucedida, o que permite e incentiva a participação popular neste processo.

Dentro da proposição de O'Donnell, pode-se inferir que, no Brasil, o processo eleitoral é um excelente exemplo de *accountability* vertical. Sua versão horizontal pode ser evidenciada, também, no controle (interno e externo) da administração do próprio governo, no qual participam os três poderes republicanos e os diversos órgãos de monitoramento e de controle da União, tais como corregedorias e tribunais de conta. Geralmente, as pessoas que compõem esta administração são servidores públicos, concursados ou indicados pelos políticos eleitos, com poder de responsabilização e de sanção, que agem autônoma e

legalmente, de maneira propositiva ou por iniciativa de outros órgãos da rede de controle ou a partir das denúncias dos cidadãos brasileiros.

Levando-se em conta o que foi observado neste capítulo, conclui-se que a transparência, o controle e a responsabilização, são os três grandes pilares que sustentam as ações decorrentes da teoria de *accountability* horizontal. O primeiro pilar permite o acesso à informação e à participação da sociedade no processo de vigilância do Estado. O segundo garante a legalidade e a eficiência das atividades governamentais. E o terceiro assegura a punição dos agentes ou das instituições públicas que cometerem atos ilegais.

Para que as ações de *accountability* horizontal tenham valia no Brasil, faz-se necessária a disposição de uma base legal alinhada com as ações defendidas por esse conceito. O próximo capítulo abordará como o arcabouço jurídico nacional viabiliza os procedimentos de transparência, de controle e de responsabilização.

3 ARCABOUÇO LEGAL BRASILEIRO

Este capítulo contém a segunda parte da fundamentação teórica utilizada nesta dissertação. Aqui são apresentadas as principais leis brasileiras que integram o arcabouço jurídico nacional e que sustentam as aplicações dos conceitos de *accountability* horizontal no país. Constam, também, as principais normas internas da MB decorrentes da implementação das legislações referentes à transparência, ao controle e à responsabilização no Brasil.

3.1 As Principais Legislações de Controle, Transparência e Responsabilização do Brasil

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988, marca a retomada da democracia no Brasil e o início do desenvolvimento das instituições estatais, que auxiliam o fortalecimento do regime democrático e da *accountability* horizontal no país, por meio da existência de competição política, da presença de oposições e de regras institucionais mais claras (MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009).

Ela instituiu os primeiros mecanismos de controle e de fiscalização entre os Poderes da República no Brasil. A divisão de competências entre as instituições é baseada na ideia teórica de que todos os poderes republicanos devem exercer o controle interno de suas atividades, enquanto o Poder Legislativo deve exercer o controle externo por meio do Tribunal de Contas da União (TCU), que é um órgão de fiscalização assessor do Congresso Nacional. Além disso, a Constituição, também, delegou ao Ministério Público competências para o controle da administração pública e para a proposição de soluções judiciais e extrajudiciais (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016).

A evolução política, no Brasil, tem envolvido um progresso gradual das instituições de prestação de contas, mas com um custo para a governabilidade do setor público, resultante do conflito entre os interesses das autoridades políticas⁵ e os das autoridades públicas⁶ na administração estatal. Para reduzir este antagonismo, mudanças institucionais foram feitas, gradualmente, e novas regras e novos recursos foram adicionados ao funcionamento das instituições, ao longo do tempo, que geraram alterações nas práticas institucionais da rede de

⁵ Para Bonavides (2000, p. 128), é a autoridade derivada do poder político, que “é a superioridade frente aos demais poderes sociais, que lhe ficam sujeitos, de forma mediata ou imediata”.

⁶ Para Mello (2014, p. 372), “é aquela pessoa que investida na função pública tem efetivamente o poder de decisão, mando, figurando como competente e responsável pelo ato administrativo”.

controle, o que as tornaram mais capacitadas e mais transparentes, além de contribuir para o robustecimento do papel destas perante a sociedade (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016).

O sistema de instituições públicas nacionais de *accountability* horizontal é uma rede complexa, permeada por uma mídia livre, que abrange os três poderes republicanos, nos quais, cada instituição possui competências específicas, mas são muito dependentes de cooperação entre si. Essa rede é composta, principalmente, por quatro instituições centrais, estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, por suas emendas e pelas leis decorrentes, que são: o TCU, o Ministério Público da União (MPU), a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União (CGU). Essas instituições são responsáveis por fiscalizar, por controlar, por corrigir e por processar, judicialmente, gestores públicos e políticos em casos de corrupção, de desvio ou de prejuízo ao interesse público (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016).

Cabe registrar que as competências legais do TCU estão regulamentadas no art. 71 da CRFB, as do MPU estão no art. 127, as da Polícia Federal estão no art. 144 e as da CGU estão no art. 70 e, de maneira mais específica, no Decreto Presidencial n. 11.330/2023, por este ser um órgão central do sistema de controle interno e do sistema de correição do Poder Executivo Federal (BRASIL, 1988; BRASIL, 2023a).

No parágrafo único do art. 70 da CRFB, incorporado pela emenda constitucional n. 19 de 1998, depreende-se a ênfase destinada à necessidade de transparência e de responsabilização, inclusive, para pessoas físicas ou jurídicas, conforme descrito abaixo:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988, Art. 70).

Anos depois, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar n. 101/2000, surgiu para agregar valor e importância aos membros desta rede de fiscalização, pois atribuiu maior poder de controle às instituições supramencionadas, com o intuito de melhorar a qualidade dos dispêndios financeiros dos gestores públicos por meio da responsabilização fiscal. As ações de transparência e de controle das contas públicas, determinadas nesta lei, com destaque para os artigos 48 e 59, este último voltado para as competências das instituições de controle, criaram um ambiente institucional favorável para o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo, por intermédio do TCU, com incentivos à participação popular

neste tipo de processo; e interno, entre os diversos órgãos membros da malha controladora de cada poder da administração pública brasileira (BRASIL, 2000).

No ano de 2003, foi criada a CGU com a finalidade de combater os desvios e os desperdícios de recursos federais. Seu papel é auxiliar o Presidente da República em questões relacionadas à proteção do patrimônio público e ao aumento da transparência na gestão. Ela, também, desenvolve atividades como auditoria pública, controle interno, correição, prevenção e combate à corrupção, bem como ouvidoria. É composta pela Secretaria Federal de Controle Interno, pela Ouvidoria-Geral da União, pela Corregedoria-Geral da União, pela Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, e pelo Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Além disso, a CGU atua em conjunto com outras instituições relacionadas ao combate à corrupção, tais como o TCU, MPU, Advocacia-Geral da União, Polícia Federal e Secretaria da Receita Federal (BRASIL, 2023c).

Observa-se, então, que a CGU foi criada para agilizar a apuração de possíveis irregularidades que possam prejudicar o patrimônio público e ameaçar sua integridade, com o objetivo de punir os envolvidos em tempo hábil e de restituir os valores ao erário. Para isso, ela realiza auditorias, fiscalizações, análise e apuração de denúncias, implementação de políticas de prevenção à corrupção e de promoção da transparência. O principal motivo para sua instituição foi a abertura de um canal direto de comunicação do cidadão com o governo federal, que obrigou o desenvolvimento de diversas medidas preventivas, dentre as quais se destaca o lançamento do Portal da Transparência, em sítio da internet, voltada à apresentação da destinação dos recursos públicos de maneira direta aos cidadãos, o que estimula o controle social e o fortalecimento da cidadania (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Alguns anos depois, a base de conhecimento organizada pela CGU fomentou a atualização da LRF, a qual foi concretizada pela Lei de Transparência, Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Em decorrência, modernizou-se o acesso à informação e gerou-se maior transparência aos processos de execução orçamentária e financeira dos órgãos públicos, ao obrigá-los a disponibilizar essas informações em meio eletrônico e em tempo real. Além disso, incentivou a participação popular e a denúncia de atos ilícitos ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato (BRASIL, 2009).

Em 2011, para corroborar e robustecer as ações de fiscalização, foi sancionada a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que estabeleceu

os procedimentos necessários para consolidar a transparência e a publicidade como regra geral, e as especificações de sigilo, como exceção. Seu principal produto foi a viabilização dos Portais da Transparência em todo o serviço público brasileiro. Disciplinou, também, os procedimentos de acesso à informação, as responsabilidades institucionais e o direito de acesso à informação para a cidadania, o que inclui o direito do cidadão em solicitar documentos que tiver interesse sem justificar o pedido (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016).

Destaca-se, nessa lei, o tratamento diferenciado às informações classificadas como sigilosas, ao dispor de regras para classificação, para proteção e para controle de acesso de documentos pelos agentes responsáveis. A partir do grau atribuído à informação, essa poderá ter o acesso liberado por completo ou negado, totalmente ou parcialmente, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão ou divulgação não autorizados. Os dados classificados com algum grau de sigilo serão, temporariamente, restritos ao acesso público, em razão da sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 2011).

Ao considerar o que foi observado, percebe-se a existência de uma base jurídica para a aplicação da *accountability* horizontal no Brasil. Tal sustentação legal é composta pela CRFB, LRF e LAI. Estas legislações favorecem a criação de uma rede controle do Estado com autonomia para punição e para correção de atos ilegais dos órgãos e dos agentes do governo. Registra-se, também, que as ações de transparência, promovidas por estas leis, tornam a publicidade das contas públicas uma regra geral e incentivam a participação popular.

3.2 As Principais Normas de Controle, Transparência e Responsabilização da Marinha

A MB está subordinada ao Ministério da Defesa, que, por sua vez, está, diretamente, relacionado ao Presidente da República e, portanto, suas contas estão sob supervisão das agências de controle do Poder Executivo, liderada pela CGU como modo de controle interno, e do Legislativo, por meio do TCU como modo de controle externo. Todas as leis que interferem no bom funcionamento administrativo desta Força Armada são redirecionadas, internamente, por meio de publicações e de normas que orientam os esforços dos militares na mesma direção do material legislado e sancionado (BRASIL, 2014).

No contexto de prestação de contas, com foco no controle, a promulgação da prática normativa da Secretaria-Geral da Marinha (SGM) n. 601, Norma Sobre Auditoria, Análise e

Apresentação de Contas na Marinha, reúne e consolida as informações provenientes das legislações vigentes, das instruções normativas do TCU, das portarias e das decisões Normativas da CGU, e da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa. Ela tem por fim estabelecer as diretrizes para as atividades de auditoria, de análise e de apresentação de contas no âmbito do Comando da Marinha. Tal publicação, também, detalha a estrutura do Sistema de Controle Interno da MB, normatizado pela Portaria n. 45/MB, de 24 de janeiro de 2013, o qual está pronto para atender as demandas do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do TCU (BRASIL, 2014).

As atividades de auditoria e de análise da MB desempenham um papel crucial no controle interno da instituição, na medida em que buscam prevenir e corrigir a má conduta administrativa de seus gestores. Enquanto a auditoria promove a economicidade, a eficiência e a eficácia dos atos administrativos, a análise de contas concentra-se nos documentos financeiros e nos registros contábeis. Ambas contribuem para o processo de prestação de contas anual, que resume as atividades financeiras da organização. Já a apresentação de contas, destina-se a atender as demandas do controle externo (BRASIL, 2014).

Outro ponto que merece destaque nesta publicação é o da responsabilização. As antigas legislações restringiam a responsabilização dos gastos aos Ordenadores de Despesas e aos demais gestores públicos. As legislações vigentes possibilitam partilhar essa responsabilização com os Dirigentes Máximos de cada Unidade Jurisdicionada da Marinha e com seus membros diretores, sejam militares, servidores civis ou qualquer pessoa relacionada a algum procedimento irregular ou ilícito. Tal responsabilização pode ocorrer pela conformidade ou pelo desempenho (BRASIL, 2014).

No que diz respeito à conformidade, o responsável pelos recursos públicos e, também, o Dirigente Máximo podem ser responsabilizados em caso de gestão ilegal, ilegítima ou antieconômica. A proporção de responsabilidade de cada um dependerá do grau de sua participação ou do conhecimento da irregularidade e da adoção de medidas para apurar responsabilidades e ressarcir prejuízos. Em geral, a responsabilidade é atribuída, diretamente, aos responsáveis pelos atos e pelos fatos da gestão, salvo quando o Dirigente Máximo contribuiu para o resultado ou não agiu diante da irregularidade (BRASIL, 2014).

Já com relação ao desempenho, o TCU pode responsabilizar o Diretor de uma Unidade Jurisdicionada da Marinha pelo baixo desempenho da gestão, desde que sua conduta tenha contribuído para o resultado, mesmo que ele não seja o ordenador de despesa. Isso ocorre

em um ambiente diferente daquele em que a responsabilização pela conformidade da gestão é avaliada. O TCU avalia a execução dos programas governamentais e os resultados alcançados pela Unidade Jurisdicional na consecução de seus objetivos institucionais. Espera-se que a responsabilidade pelo desempenho da gestão seja atribuída, em nível político, aos Diretores e aos membros de órgãos colegiados desta unidade.

Ainda não há sanções, claramente, definidas, mas o TCU pode aplicar censura aos métodos de gestão empregados pela unidade estatal e determinar o emprego de melhores práticas de gestão ao Diretor Máximo responsável. É importante registrar que as decisões inerentes à administração financeira, orçamentária e patrimonial das instituições públicas devem ser fundamentadas pelos agentes responsáveis em seus aspectos técnicos e legais a fim de evitar que o vício de ineficiência comprometa o resultado e coloque as pessoas envolvidas, inclusive os membros de alto escalão, ao alcance da LRF, da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei Orgânica do TCU (BRASIL, 2014).

No que tange à transparência, a norma do Estado Maior da Armada (EMA) n. 138, Normas para o Serviço de Informação ao Cidadão no Âmbito da Marinha do Brasil, consubstancia as regras para o cumprimento da LAI e estabelece o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC-MB), que fica subordinado ao Centro de Comunicação Social da Marinha (CCSM), como o setor responsável pela concentração e pela divulgação das informações de transparência ativa ou passiva, assim, redigidas nesta norma:

A transparência ativa na MB é cumprida pela divulgação espontânea do maior número possível de informações, de forma centralizada e organizada, em seção específica no sítio eletrônico oficial da Marinha na internet, com o objetivo de oferecer ao cidadão um padrão uniforme de acesso, que facilite a localização e obtenção das informações e que se torne, também, uma referência em transparência pública. A transparência passiva na MB é exercida pelo SIC-MB, ao cumprir a atribuição de receber, processar, requisitar e prestar informações, bem como monitorar as demandas que forem dirigidas ao Comando da Marinha. As informações solicitadas pelo cidadão serão recebidas, processadas e prestadas, preferencialmente, pelo Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), implantado pelo Governo Federal. O funcionamento do SIC-MB observará a integração entre os órgãos do Ministério da Defesa responsáveis pela produção, custódia e tratamento de informações, as ouvidorias e as áreas de comunicação social (BRASIL, 2017b, p. 1-1).

A norma sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos das unidades gestoras da MB, SGM n. 102, determina a obrigatoriedade de se providenciar a confecção de Notas Técnicas para compor os processos licitatórios, que serão encaminhados às Consultorias

Jurídicas da União nos Estados para aprovação jurídica, a fim de prosseguir com os certames competitivos e com as execuções contratuais de maneira mais eficiente, transparente e controlada (BRASIL, 2020a).

Tal ação de controle deriva da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, no art. 11, incisos V e VI, que estabelece que as Consultorias Jurídicas, subordinadas aos Ministros de Estado e a outras autoridades, têm a atribuição de assessorar o controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem realizados por elas ou por órgãos sob sua coordenação. Além disso, devem examinar previamente e emitir conclusões sobre os editais de licitação e sobre os contratos a serem publicados e celebrados, bem como os atos de reconhecimento de inexigibilidade ou dispensa de licitação no âmbito dos Ministérios, Secretarias da Presidência e Estado-Maior das Forças Armadas (BRASIL, 1993a).

A análise dos dados apresentados nesta seção, evidenciam os esforços da MB para internalizar, em normas, todas as leis brasileiras que influenciam a legalidade das suas ações. Esse alinhamento com o Governo Federal visa contribuir para a manutenção transparente e responsável da governança pública. Assim, ela estabelece um controle interno autônomo, facilita a realização das ações do controle externo, assegura o acesso da população às suas deliberações não sigilosas e evita problemas técnicos ou legais decorrentes das decisões de seus gestores.

3.3 A Nova Diretriz Licitatória

Ao estabelecer regras para aquisição de bens e serviços pelo Estado, a antiga Lei de Licitações e Contratos, Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, tornou-se um marco importante para a gestão pública brasileira. A principal inovação trazida à época foi a introdução dos critérios de julgamento para aquisição de bens, por menor preço, melhor técnica ou técnica e preço (BRASIL, 1993b).

Entretanto, esse aperfeiçoamento legal não era muito claro e a maioria dos gestores públicos tendiam a escolher, sempre, o critério de menor preço, em detrimento dos outros dois, independente dos impactos ambientais, sociais e econômicos, ao longo de todo o ciclo de vida dos itens em obtenção.

Com a promulgação da Lei Federal n. 14.133, em abril de 2021, estabeleceu-se um prazo de dois anos para a extinção da legislação anterior e promoveu-se diversas alterações

nas regras licitatórias. Para a formação das novas diretrizes gerais, foram utilizados diversos princípios jurídicos, dos quais destacam-se os seguintes: eficiência; interesse público; probidade administrativa; planejamento; transparência; eficácia; motivação; segurança jurídica; economicidade e desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021).

A nova legislação manteve os critérios de julgamento da lei anterior e incluiu outros como o de maior desconto e o de maior retorno econômico. Outro ponto importante escriturado foi a possibilidade de licitação de obtenção de um bem, mediante o custo de sua manutenção ao longo de todo seu ciclo de vida. Neste caso, nas propostas de preços dos licitantes, deverão ser considerados os valores totais a serem pagos durante o período de utilização do ativo a ser adquirido. O valor final deve ser composto pela soma do preço de aquisição e com o total dos desembolsos futuros para a operação, para a manutenção e para o descarte. Assim, espera-se que os gestores públicos alinhem o julgamento pela menor técnica ou pelo preço e técnica com a melhor qualidade, sustentabilidade financeira e economicidade no longo prazo, em consonância com os princípios jurídicos da nova lei.

Dos fatos relatados acima, demonstra-se a mutabilidade do arcabouço legal brasileiro. O exemplo utilizado, substituição da lei de licitações e contratos, constata o fato de as leis estarem sujeitas a alterações que podem interferir, diretamente, nas atividades da MB.

3.4 Conclusões Parciais

De acordo com os argumentos apresentados neste capítulo, afirma-se que a Constituição Nacional é o principal alicerce legal da *accountability* horizontal no Brasil. Ela determina as regras básicas da divisão dos poderes, o modo de atuação e os limites de competências dos órgãos de controle, seja para fiscalizar, para controlar, para corrigir ou para processar judicialmente os gestores públicos e políticos, em caso de corrupção, de desvio ou de prejuízo ao interesse público.

O embasamento jurídico criado, principalmente, pela CRFB, pela LRF e pela LAI permite que a rede de controle atual possa agir autônoma e legalmente, de maneira propositiva ou por iniciativa de outros órgãos dessa rede ou a partir de denúncias dos cidadãos brasileiros, com o intuito de melhorar a qualidade dos dispêndios financeiros dos gestores públicos por meio da responsabilização fiscal. A transparência das contas públicas, o controle externo exercido pelo Poder Legislativo por intermédio do TCU, e o interno liderado pela CGU são

incentivados por lei, o que promove um ambiente institucional favorável para a *accountability* horizontal na administração pública brasileira.

Observou-se, também, que a MB internaliza todas as leis que interferem no seu cotidiano administrativo por meio de publicação de normas que orientam e que convergem os esforços de seus militares e de seus servidores civis para o cumprimento efetivo das legislações vigentes. Sempre alinhada às orientações do Governo Federal, procura contribuir com o Estado para uma governança controlada, transparente e responsável. Tal alinhamento faz-se obrigatório devido à subordinação da MB ao Poder Executivo por intermédio do Ministério da Defesa, o que coloca, assim, suas contas sob a supervisão da CGU e do TCU.

Sua norma sobre auditoria, sobre análise e sobre apresentação de contas, estabelece as diretrizes para estas atividades, a responsabilização no âmbito da Comando da Marinha e detalha a estrutura do Sistema de Controle Interno da MB no viés administrativo e financeiro. Esta publicação, também, aborda a responsabilização pelos gastos, que pode ser atribuída aos Dirigentes Máximos das Unidades Jurisdicionadas da Marinha e aos seus membros diretores.

Além disso, a MB tem normas para disponibilizar qualquer informação ao cidadão, por meio do SIC-MB, com a finalidade de atender às demandas da LAI e de divulgar informações de transparência de maneira ativa ou passiva. Apresentou-se, ainda, a importância de que as decisões da administração financeira, orçamentária e patrimonial da MB sejam fundamentadas em aspectos técnicos e legais para evitar-se problemas com a LRF, Lei da Improbidade Administrativa e Lei Orgânica do TCU, o que a força a adequar-se às alterações, às evoluções, ao surgimento ou à extinção de qualquer legislação referente ao assunto.

Por fim, ressalta-se que o arcabouço legal não é fixo e está sujeito a alterações, a atualizações ou, simplesmente, a extinção. O exemplo utilizado foi o da nova diretriz licitatória, Lei Federal n. 14.133, recentemente atualizada para aprimorar a transparência e a eficiência das contratações em todos os níveis do setor público. A inserção da noção de ciclo de vida nos processos de contratação potencializa a escolha de soluções economicamente viáveis a longo prazo e fomenta a gestão mais responsável, mais transparente e mais eficaz do orçamento público. Por isso, a MB deve estar sempre atenta para adequar-se às mudanças nas legislações.

No próximo capítulo, os macroprocessos do ALI, ora implementados pela MB, serão apresentados para, posteriormente, serem confrontados com os conceitos discutidos até o momento.

4 O APOIO LOGÍSTICO INTEGRADO NA MARINHA DO BRASIL

Este capítulo apresenta a concepção, a estrutura e os resultados propostos do ALI conceituado pela MB e contém uma breve análise de seus macroprocessos. Os conhecimentos desta prática, ora vigente nessa Força Armada, são essenciais para a realização do confronto com a base teórica abordada para esta pesquisa.

4.1 Uma Introdução à Logística, segundo a MB

Para chegar a uma definição de ALI, o EMA, primeiramente, definiu os conceitos de logística no Manual de Logística da MB, EMA n. 400. A gestão estratégica da logística, em alto nível, trata e estuda os problemas logísticos impostos pela política nacional, mediante os recursos nacionais, o potencial nacional e a possibilidade de apoio de países amigos e aliados. Assim, a logística nacional⁷ é responsável por implementar a política nacional, seguindo a estratégia nacional definida (BRASIL, 2003).

O EMA entende que, durante os períodos de paz, a logística requer um esforço financeiro do país, por meio de créditos orçamentários, para viabilizar seu suporte às Forças Armadas, em sinergia com um esforço administrativo para bem gerenciar os recursos financeiros disponibilizados, pois esses, geralmente, são escassos em relação às demandas sociais existentes (BRASIL, 2003).

O EMA, também, pontua que, em situações de crise ou de guerra, o Estado passa a adotar uma economia de guerra, com o reordenamento da sua capacidade econômica de forma a satisfazer às necessidades das Forças Armadas. Ao retirar recursos de outros campos do poder nacional, o governo visa a administração das forças militares nos níveis requeridos pelo ato de beligerância, pois a capacidade logística existente nos tempos de paz é insuficiente para manutenção do poder combatente da nação durante um conflito armado. Dessa forma, ocorre uma reorientação da economia nacional para atender às demandas dos diferentes setores do poder nacional, em busca da transformação do potencial nacional em poder, em caráter emergencial (BRASIL, 2003).

⁷ Uma das classificações da Logística quanto ao nível ou escalão em que se desenvolve, segundo o Manual de Logística da MB (BRASIL, 2003).

Em razão da crescente complexidade tecnológica agregada aos meios e aos sistemas navais, todas as Marinhas do mundo têm buscado o aprimoramento de suas logísticas. Para garantir o dimensionamento adequado em termos de desempenho do ativo e do seu custo financeiro ao longo da vida útil, é essencial considerar o apoio logístico em todas as fases do projeto, o que abrange, também, a operacional. Isso permite otimizar a relação entre o desempenho desejado e os custos envolvidos desde a incorporação até a retirada de serviço de qualquer equipamento (BRASIL, 2003).

Desse modo, o EMA compreende que, desde os tempos de paz, é necessário envidar esforços para garantir a máxima disponibilidade dos equipamentos a serem incorporados. Nesse contexto, surge o conceito de ALI que o EMA define como “uma composição de todos os elementos necessários para assegurar o apoio eficaz e econômico de um meio, de um sistema ou de um equipamento durante sua vida operativa” (BRASIL, 2003).

Portanto, esta nova concepção logística, o ALI, por meio de um preciso dimensionamento financeiro e físico do apoio logístico, busca propiciar aos ativos da MB, a prontidão necessária para cumprir suas funções conforme o esperado quando necessário.

4.2 O Apoio Logístico Integrado, segundo a MB

O ALI é um processo que visa planejar, coordenar e dirigir, as atividades de apoio logístico para os meios e os sistemas da MB. Por ser uma tarefa multidisciplinar, requer a participação de diferentes setores da Marinha relacionados à operação e à manutenção do novo equipamento, meio ou sistema de maneira organizada e integrada (BRASIL, 2013).

Coube, então, ao Setor de Material da MB, chefiada pela Diretoria Geral do Material da Marinha (DGMM), por meio da instrução permanente sobre ALI, MATERIALMARINST n. 33-01, e do Manual do ALI, DGMM n. 01-30, normatizar o entendimento e os procedimentos de ALI na MB. Em tais publicações, o ALI é descrito como um processo disciplinado que envolve o planejamento e a implementação do suporte logístico para novos equipamentos ou para novos sistemas complexos, como os navios, a serem adquiridos pela MB. Seu objetivo é garantir a disponibilidade máxima com os menores custos de operação e de manutenção, que leva em consideração os aspectos logísticos desde o início do processo de obtenção até o seu desfazimento (BRASIL, 2010).

Essa mesma diretoria registra que, ao contrário do passado, em que o apoio logístico era uma consideração posterior ao projeto, o ALI visa a projetar a aquisição de novos meios navais com o suporte logístico necessário durante todo o seu ciclo de vida. Dessa forma, além do desempenho do sistema e do custo inicial de aquisição, o ALI, também, leva em consideração os custos de suporte ao longo de toda a vida útil de um sistema, o que é crucial para sua definição, uma vez que os custos operacionais e de manutenção de um ativo, desde a incorporação até a sua baixa, superam, significativamente, o custo inicial de aquisição (BRASIL, 2010).

A DGMM, também, deixa claro que os princípios do ALI podem ser aplicados a todos os novos meios, sistemas e equipamentos, o que abarca, também, os projetos de "software", às modernizações e, até mesmo, a materiais cujo projeto não está sob controle da MB, tais como os equipamentos adquiridos prontos. Assim, os custos financeiros estimados de manutenção e de operação devem influenciar o processo de seleção e de obtenção. Nos casos de aquisições de oportunidade, em que o controle total do custo ao longo do ciclo de vida não é possível e, portanto, nem todos os aspectos do ALI são aplicáveis, é importante fazer esforços para exigir do fornecedor a documentação completa que permita identificar e quantificar os recursos de suporte logístico necessários, e adaptá-los, à medida do possível, à sistemática estabelecida (BRASIL, 2010).

Segundo essa diretoria, o ALI deverá atingir as seguintes metas principais: influenciar o projeto de engenharia com foco no apoio logístico durante todo o ciclo de vida do sistema; mensurar e avaliar os recursos essenciais para o apoio logístico; organizar o sistema de apoio para garantir a prontidão dos recursos logísticos no início de sua operação e implementar uma metodologia de monitoramento e de controle contínuo do desempenho logístico, que compare os custos de manutenção com os previstos no desenvolvimento do projeto. O sistema deverá permitir ajustes diante de mudanças nas ações logísticas ou na configuração do sistema (BRASIL, 2010).

Para alcançar esse objetivo, é fundamental que tal apoio seja implementado desde a concepção de obtenção ou do projeto de engenharia e perdurado ao longo de toda a fase de emprego até o desfazimento do sistema ou do equipamento. É essencial que as equipes de desenvolvimento do projeto e do ALI mantenham uma comunicação constante para permitir o compartilhamento de informações e a influência mútua nas atividades realizadas (BRASIL, 2010).

Para que isso ocorra, o processo de ALI envolve atividades nas áreas de manutenção, de abastecimento, de instalação de apoio, de pessoal de operação e manutenção, e de documentação técnica, com destaque para as atividades de Análise de Apoio Logístico (AAL) que, ao utilizar as informações obtidas da metodologia de Manutenção Centrada na Confiabilidade (MCC), da Análise dos Modos, Efeitos e Criticidade de Falhas (*Failure Mode, Effects and Criticality Analysis* – FMECA), da Análise do Nível de Reparos (*Level of Repair Analysis* - LORA), e da determinação do Nível de Sobressalentes, necessários ao longo da vida útil do meio, determina a previsão do Custo do Ciclo de Vida (*Life-Cycle Cost* – LCC) de um ativo (BRASIL, 2013).

O resultado dessas análises será lavrado nos Registros de Análise de Apoio Logístico (RAAL), com o intuito de formar uma base de dados de manutenção. Essas informações serão utilizadas para criar o plano de manutenção, para gerar a documentação técnica, para obter os itens de suprimento e para realizar treinamentos com a equipe de manutenção e operação. Todas essas informações serão consolidadas no Plano de Apoio Logístico Integrado (PALI), elaborado pela Equipe de ALI (EALI). O PALI incluirá um cronograma com os eventos-chave para a obtenção dos itens de suprimento ao longo da vida útil do meio, e suas informações serão utilizadas para desenvolver o Ciclo de Atividades⁸, que considerará a execução das tarefas de manutenção planejadas, o Programa Geral de Manutenção (PROGEM) e a obtenção de peças de reposição, de ferramentas, de instrumentos e dos demais equipamentos e materiais de apoio (BRASIL, 2013).

A DGMM estabelece, ainda, que a execução do ALI para meios, para sistemas e para equipamentos a serem adquiridos depende do tipo de processo de obtenção, de conversão ou de modernização, e é distinguida em quatro tipos, a saber: obtenção de meios e sistemas a serem projetados e construídos, no qual o ALI influencia, diretamente, o projeto; obtenção de meios e sistemas a serem construídos ou convertidos ou modernizados, a partir de um projeto disponível, no qual o ALI apenas influencia a identificação dos recursos necessários de apoio logístico; obtenção de meios e sistemas por oportunidade, em que o ALI apenas orienta as exigências, junto ao vendedor, de documentação necessária à implementação do apoio

⁸ Definido pelo EMA como: “um ciclo que tem início com a operação do meio, após sua incorporação à MB ou após o encerramento de um Período de Manutenção (PM) de longa duração, e termina ao se concluir o PM de longa duração seguinte” (BRASIL, 2002, p. 3-1).

logístico; e obtenção de equipamentos comerciais prontos, em que AAL influencia a seleção do material e identifica os recursos necessários ao apoio logístico (BRASIL, 2010).

Por ser um processo multidisciplinar da MB, que envolve a atuação conjunta de diversos órgãos internos, o ALI considera o suporte logístico ao longo do ciclo de vida de um ativo por meio de uma metodologia de monitoração e de controle de desempenho desde o início de um projeto de aquisição ou da construção de um meio ou de um sistema naval.

4.3 Os Macroprocessos do ALI na Obtenção de Meios e Sistemas pela MB

A necessidade militar da Marinha surge quando um meio ou um sistema existente não é mais adequado para cumprir sua missão ou quando surge uma nova missão que não pode ser atendida pelos meios existentes. Essa necessidade é expressa pelo EMA nos Requisitos de Estado-Maior (REM), que incluem os principais elementos de emprego do novo meio, como cenários, tarefas, ameaças, disponibilidade exigida, nacionalização e custo aceitável, e este, geralmente, é limitado ao custo de aquisição, embora seja desejável considerar desde o início o custo ao longo de todo o ciclo de vida do meio (BRASIL, 2010).

Com base nessas informações, o Setor Operativo, chefiado pelo Comando de Operações Navais (ComOpNav), desenvolve o documento Requisitos de Alto Nível dos Sistemas (RANS), que expande o Conceito de Emprego e o Perfil Operacional do meio com informações adicionais, tais como: tarefas a serem executadas para o cumprimento das diversas missões atribuídas ao meio; a frequência anual e a duração dessas tarefas, no caso de meios flutuantes, o número de dias de mar e de dias afastado de sede com ou sem apoio; os ambientes de operação e apoio; local em que o meio ficará sediado; os sistemas e os equipamentos mais importantes, classificados como imprescindíveis ou apenas desejáveis; e a disponibilidade exigida do novo meio, que engloba a confiabilidade e a manutenibilidade⁹ esperada do meio em uma missão. No que tange aos requisitos de apoio logístico, o RANS deverá conter o grau de automação desejado, o de terceirização aceitável no país e no exterior, o de nacionalização dos equipamentos e o de padronização desejado (BRASIL, 2010).

Para os meios e para os sistemas a serem projetados e construídos, e os a serem convertidos ou modernizados com ou sem um projeto disponível, as atividades de ALI

⁹ O DGMM a descreve como: “probabilidade que um item avariado possa ser reparado num período específico de tempo, usando um conjunto de recursos” (BRASIL, 2010).

desenvolvem-se durante quatro fases distintas na seguinte ordem: concepção, preliminar, contrato e execução (BRASIL, 2010).

Na fase de concepção, o Escritório de Projetos¹⁰, geralmente, o Centro de Projetos de Navios, após receber as informações do EMA e do ComOpNav, realiza os estudos de exequibilidade. Esses apresentam as opções de configuração do meio que atendem às necessidades da Marinha, conforme expresso nos REM e RANS, além de incluir os requisitos de ALI, as estimativas de custo ao longo do ciclo de vida e o fluxo de desembolso para o apoio logístico. Uma vez aprovado o Relatório de Estudo de Exequibilidade e selecionada a configuração básica pelo Comandante da Marinha, o Projeto de Concepção e as atividades relacionadas ao ALI são iniciados (BRASIL, 2010).

Para isso, é instituída a EALI por meio de Portaria do Diretor-Geral do Material da Marinha, a qual nomeará os representantes da Coordenadoria do DGMM, das Diretorias Especializadas (DE)¹¹, do Escritório de Projetos, do Estaleiro (Arsenal de Marinha, Centro de Manutenção de Sistemas da Marinha e Bases Navais) ou do construtor desenvolvedor, e do Grupo Técnico de catalogação. Para equipamentos ou sistemas de responsabilidade de uma única Organização Militar (OM), esta equipe deverá ser constituída por sua própria estrutura administrativa (BRASIL, 2010).

A partir de então, as seguintes atividades de ALI são desenvolvidas, em íntima colaboração com o desenvolvimento do projeto de engenharia: conceitos e estimativas de requisitos preliminares de apoio logístico; previsões preliminares de disponibilidade; alocação de critérios qualitativos e quantitativos dos elementos de apoio logístico; análises limitadas de apoio logístico e avaliação de alternativas de projeto; preparação dos planos preliminares de confiabilidade e manutenibilidade; conceito preliminar de manutenção e critérios de projeto para as disciplinas de ALI; e expansão do esforço de análise de apoio logístico (BRASIL, 2010).

Durante esse período, a EALI começará a elaborar o PALI como sua principal tarefa. Esse plano será, continuamente, atualizado ao longo da vida do ativo e terá o objetivo de

¹⁰ Organização encarregada de desenvolver os projetos de construção ou modernização de meios. No caso de projetos referentes a meios de superfície ou submarinos desenvolvidos pela MB, será, normalmente, o Centro de Projetos de Navios. Nos demais casos, isto é, obtenção ou modernização de outros sistemas e equipamentos de menor complexidade, será a própria OM responsável pela aquisição (BRASIL, 2010).

¹¹ Definido pela Marinha como sendo órgãos técnicos da MB responsáveis pelo exercício das atividades técnicas em relação ao material de sua competência específica (BRASIL, 2020b).

estabelecer as diretrizes e de resumir as instruções relacionadas ao planejamento, à coordenação, à implementação e ao acompanhamento do ALI para um determinado projeto de aquisição, de modernização ou de conversão de meio. O PALI abordará e detalhará os seguintes pontos: propósito, lista de documentos básicos que norteiam o projeto, composição da EALI, organização gerencial para implementação do ALI, condicionantes, processo de identificação de recursos necessários ao ALI, relação de documentos a serem produzidos do ALI e orientações acerca de suas elaborações, e os planos de utilização, de pessoal, de treinamento de pessoal, de documentação técnica, de manutenção, de apoio de suprimentos, de infraestrutura de apoio e de atribuição de responsabilidades das organizações militares da MB envolvidas no projeto, além de um cronograma de atividades do ALI com os eventos chaves a serem cumpridos (BRASIL, 2010).

Ainda nesta fase, o Escritório de Projeto começa a produzir os seguintes documentos: especificações de Alto Nível dos Sistemas (EANS); primeira versão da Lista de Equipamentos do Meio; índice de Divisões e Subdivisões do Plano de Manutenção; estudo da análise de disponibilidade esperada, com a FMECA, MCC e LORA, a fim de avaliar a manutenibilidade decorrente dos equipamentos e do arranjo do meio ou sistema; estudos de alternativas à concepção de sistemas, que visa a influenciar o projeto no sentido de minimizar os custos futuros de apoio; e estudos sobre os pontos relevantes do ALI (padronização, treinamento e capacitação técnica de pessoal, demanda de sobressalentes, infraestrutura de apoio necessária e disponível, e nacionalização do apoio) afetos à configuração aprovada pelo Comandante da Marinha (BRASIL, 2010).

É necessário estabelecer uma comunicação intensa entre o Setor Operativo, as DE e o Escritório de Projetos para identificar sistemas e equipamentos que atendam ao projeto, mediante as considerações dos RANS e dos EANS, ambos sujeitos a alterações durante o desenvolvimento do projeto (BRASIL, 2010).

Ao final da Fase de Concepção, será elaborado um Relatório de Fim de Fase (RFF), que descreverá os resultados do projeto de engenharia e avaliará o cumprimento dos requisitos logísticos, o que deve incluir o aprestamento. O RFF, também, comparará a estruturação do Sistema de Apoio Logístico prevista para a utilização após a entrega do meio, o custo ao longo do ciclo de vida e o fluxo de desembolso com o apoio logístico em relação ao que foi previsto nos Estudos de Exequibilidade, e discutirá eventuais diferenças (MARINHA DO BRASIL, 2010).

Ao passar para a fase preliminar, o Escritório de Projetos prossegue com a AAL e com o contínuo aperfeiçoamento da documentação, com o lançamento no banco de dados da RAAL e com o resultado obtido dos estudos de MCC, FMECA e LORA, por meio da realização das seguintes atividades: atualização dos planos desenvolvidos na fase anterior; desenvolvimento de planos para equipamentos de apoio, treinamento, pessoal, instalações de apoio à manutenção e documentação técnica; atualização das previsões desenvolvidas na fase anterior; expansão da análise logística; desenvolvimento de um guia de projeto que considere as preocupações logísticas; e a identificação preliminar dos requisitos de recursos de apoio logístico (BRASIL, 2010).

Esse escritório, em conjunto com o Setor de Abastecimento, desenvolve a primeira versão da Especificação de Padronização de Itens, a qual abrange uma variedade de itens padronizáveis, tais como: óleos, graxas, lubrificantes, rolamentos e materiais para redes, válvulas, bombas, ventiladores, instrumentação, ferramentas básicas e outros (BRASIL, 2010).

As DE, com base nos estudos de ALI conduzidos pelo Escritório de Projetos, iniciam a colocação de pedidos de fornecimento de materiais com longo prazo de entrega. Esses pedidos incluem ferramentas especiais, equipamentos de teste e sobressalentes de comissionamento, e são especificados nos contratos de aquisição correspondentes. Além disso, os contratos assinados podem incluir cláusulas para serviços de manutenção contratados, para um período determinado, após a comissionamento do meio ou do sistema, a fim de avaliar melhor o Plano de Manutenção e atender às demandas iniciais de apoio. As Diretorias, também, levam em consideração a experiência acumulada e, durante os processos de licitação, as propostas de fornecimento de equipamentos devem incluir uma tabela de preços de todos os sobressalentes, reparáveis ou não, além das informações logísticas relacionadas aos elementos de Apoio Logístico (BRASIL, 2010).

As DE e o Estaleiro serão os responsáveis por obter toda a documentação técnica junto aos respectivos fabricantes dos equipamentos que constituem o projeto. Especificamente, à essas diretorias cabem: providenciar o cadastramento de todos os equipamentos e de seus sobressalentes no Sistema de Abastecimento da Marinha e no banco de dados do projeto; ordenar a compra dos sobressalentes estimados para o início da vida operativa do meio e formalizar a documentação de apoio logístico (BRASIL, 2010).

Ao final desta fase, o Escritório de Projetos confeccionará os seguintes documentos: primeira versão da Configuração do Meio, no grau de detalhe que for viável nessa fase;

segunda versão da "Lista de Equipamentos do Meio", que considere as informações fornecidas pelas DE, pertinentes aos sistemas e aos equipamentos por cuja aquisição são responsáveis; e o Relatório de Fim de Fase Preliminar, que conterà os resultados das AAL e os demais estudos associados ao ALI; demonstrar o atendimento dos requisitos logísticos, que englobe aqueles relativos a aprestamento; e comparar a estruturação requerida do Sistema de Apoio Logístico a ser utilizado após a entrega do meio, o custo de propriedade obtido e o fluxo de desembolso com o apoio logístico ao longo da vida do meio ou do sistema. Por fim, a EALI coordena as atividades desenvolvidas, compara o avanço obtido na primeira edição do PALI e introduz as alterações que se fizerem necessárias nesse plano (BRASIL, 2010).

Na fase de contrato, o Escritório de Projetos continua a aprimorar e a detalhar os estudos realizados até o momento, enquanto as DE avançam com as providências e com as atividades iniciadas na fase anterior. No âmbito do ALI, são desenvolvidas várias atividades, que incluem a atualização de planos e de previsões, uma análise abrangente do apoio logístico, a geração de informações para o banco de dados, a identificação completa dos requisitos de apoio logístico, a preparação de manuais técnicos, a elaboração de cursos de treinamento e a execução do treinamento inicial, o fornecimento inicial de sobressalentes e de equipamentos de teste e apoio, a participação nas atividades de projeto para garantir o suporte aos equipamentos, e a participação nos testes e nas avaliações dos equipamentos (BRASIL, 2010).

No processo de aquisição de novos meios navais, a DEN dará início ao processo de licitação com base nas especificações definidas pelo Escritório de Projetos. Após a seleção da empresa vencedora, ocorrem negociações para a assinatura do contrato. No caso de construção no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, é assinado um Termo de Compromisso com as mesmas especificações técnicas. Nas duas situações, é responsabilidade da EALI garantir que tanto o documento de convocação da licitação quanto o contrato incluam as obrigações do contratado em relação às tarefas e à documentação relacionadas ao ALI. Isso envolve a inclusão de dados específicos para cada item funcionalmente significativo adquirido, como testes, instalações em terra necessárias, treinamento para mantenedores e operadores, ferramentas especiais e equipamentos de teste, manuais técnicos, sugestões de ações de manutenção e fornecimento de sobressalentes a bordo, com informações de identificação e gestão. Essas etapas devem ser concluídas dentro de prazos que permitam a consolidação e à formalização da documentação final do ALI, bem como a realização das aquisições necessárias até a entrega do meio (BRASIL, 2010).

Em tais atividades, equipamentos e documentações deverão ser adquiridos pelo Estaleiro contratado e auditadas pelas DE com o devido apoio do Escritório de Projetos. A presença ativa da EALI na coordenação, na supervisão e na fiscalização do processo de aquisição de recursos de ALI desempenhará um papel fundamental na garantia da excelência dos produtos desejados. Acresça-se que, diferente da obtenção de meios, no processo de aquisição de novos sistemas ou de novos equipamentos, em que as Diretorias Especializadas são as responsáveis pelo projeto técnico, a DE com maior engajamento no projeto assumirá a responsabilidade pelas negociações contratuais (BRASIL, 2010).

Ao término desta fase, o Escritório de Projetos será responsável pela elaboração dos seguintes documentos: a segunda versão da configuração do meio, detalhada até o nível possível para esta etapa; a terceira versão da "Lista de Equipamentos do Meio", que contemple as informações fornecidas pelas Diretorias Especializadas responsáveis pela aquisição dos sistemas e dos equipamentos; e um Relatório de Fim de Fase de Contrato, que abordará os resultados do projeto de engenharia tradicional, além de incluir os resultados das AAL e dos estudos ao ALI, de demonstrar o cumprimento dos requisitos logísticos, inclusive os relacionados ao aprestamento, e de realizar uma comparação entre a estrutura do Sistema de Apoio Logístico a ser utilizado após a entrega do meio, o custo de propriedade obtido e o fluxo de desembolso relacionado ao apoio logístico ao longo do ciclo de vida do meio ou do sistema com aqueles antevistos, tanto nos Estudos de Exequibilidade quanto na Fase de Concepção, a fim de discutir as suas diferenças (BRASIL, 2010).

A fase de execução caracteriza-se pelas atividades do ALI que se concentram na continuidade e na conclusão das tarefas sob responsabilidade das DE iniciadas nas fases anteriores, bem como na execução dos trabalhos contratados junto ao Estaleiro, que são essenciais para a entrega do meio. Dentre as atividades realizadas neste período, destacam-se a atualização de todos os planos das fases anteriores, a manutenção do banco de dados logísticos, quando aplicável, a participação da EALI nas alterações do projeto que visa a aprimorar o apoio logístico, a verificação das previsões anteriores com a utilização dos dados operacionais e a participação no desenvolvimento, na produção, na integração e no teste dos novos elementos de apoio (BRASIL, 2010).

Com base nos registros feitos pelo Estaleiro, Escritório de Projetos e DE no banco de dados de RAAL, as DE elaboram e formalizam a documentação de apoio logístico. Além disso, elas continuam a realizar o cadastro dos materiais no Sistema de Abastecimento da Marinha

(SAbM) e efetuam a obtenção das dotações de sobressalentes. Como isso, a Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) emite várias edições da lista de dotação inicial, à medida que os dados são inseridos pelas DE no SAbM (BRASIL, 2010).

A EALI desempenha um papel central na coordenação de todo o processo, assegura a qualidade da documentação elaborada pelas DE e consolida todos os planos relacionados ao ALI preparados por elas. Ademais, esta mesma equipe valida a configuração do meio e garante que todos os recursos necessários ao ALI, para cada equipamento e para seus componentes, estejam disponíveis a bordo e nas Organizações Militares de Prestadoras de Serviço (OMPS) no momento da entrega do meio (BRASIL, 2010).

Para alcançar suas metas até a data de recebimento do meio, a EALI elaborará o "Estudo Consolidado do ALI na Obtenção" que engloba a consolidação dos gastos com o ALI, a comparação entre a estruturação necessária do Sistema de Apoio Logístico a ser utilizado após a entrega do meio e o que já foi alcançado até essa data, a análise comparativa do custo de propriedade e do fluxo de desembolso com o apoio logístico ao longo da vida do meio ou do sistema em relação às previsões dos Estudos de Exequibilidade e das fases anteriores, e a proposição de soluções para discrepâncias e para divergências identificadas (BRASIL, 2010).

A EALI, também, desempenha um papel fundamental na coordenação com o Estaleiro, com a DE e com o Escritório de Projetos para a produção, antes do recebimento dos seguintes documentos: a versão final da Configuração do Meio, a versão final da "Lista de Equipamentos do Meio" e o Relatório de Fim da Fase de Execução. Esse relatório, além de descrever os resultados do projeto de engenharia tradicional, de construção e de integração, inclui os resultados das AAL e de outros estudos relacionados ao ALI. Também, demonstra o cumprimento dos requisitos logísticos, que inclui aqueles relacionados ao aprestamento, e apresenta o resultado da análise comparativa efetuada em seu Estudo Consolidado (BRASIL, 2010).

Para os meios e para os sistemas a serem obtidos por oportunidade, a DE responsável pelo contrato deverá requerer do vendedor todos os documentos técnicos que permitam identificar os recursos necessários para o apoio logístico e para sua implementação dentro do que couber na sistemática acima estabelecida. O mesmo deverá ocorrer com a aquisição de equipamentos comerciais prontos, ou seja, com a obtenção de itens comerciais em que a MB não tem influência sobre os seus projetos de engenharia. Ambos deverão atender ao princípio de otimização de custos ao longo do seu emprego até o seu desfazimento (BRASIL, 2010).

Por fim, o controle da ação planejada do ALI, após a entrega do meio ou do sistema, resume-se em aprimorar o banco de dados de informações logísticas, quando implantado, com a inclusão de dados provenientes da prática de manutenção por Item Funcionalmente Significativo. Esses dados podem incluir o consumo de sobressalentes, o tempo decorrido entre avarias, o tempo necessário para reparos, as alterações propostas pelos mantenedores no Plano de Manutenção e os custos relacionados à manutenção. Um banco de dados mais detalhado será de extrema importância para melhorar o processo de ALI e, durante seu desenvolvimento, deve-se considerar a possibilidade de os mantenedores inserirem dados realistas da execução da manutenção de forma online (BRASIL, 2010).

De acordo com os dados apresentados, percebe-se que o ALI auxilia a MB a discriminar suas necessidades de equipamentos militares, de maneira sistemática e objetiva, por meio de um processo que abrange áreas como finanças, manutenção, abastecimento, instalações de apoio, pessoal e documentação técnica.

4.4 Conclusões Parciais

Este capítulo mostrou que a atual complexidade dos meios e dos sistemas navais, em termos tecnológicos, tem aumentado, significativamente, os gastos governamentais para a aquisição e para a manutenção dos equipamentos de combate das Marinhas em todo o mundo. Ao crescer os problemas econômicos, em alguns países, observa-se a ocorrência da descontinuidade de projetos. A escassez orçamentária faz com que os navios, as aeronaves, os armamentos e outros ativos existentes em seus portfólios percam prioridade de investimento e passem a ter sua capacidade operacional comprometida por falta de recursos para uma manutenção adequada. Eis, então, um problema logístico a ser resolvido.

Nesse contexto está o Brasil, país onde as demandas sociais são muitas e o montante financeiro destinado às suas forças armadas é pouco perante a sua grandeza. Como já mencionado, os recursos monetários disponibilizados durante o período de paz exigem da logística nacional um enorme esforço financeiro e administrativo para garantir o suporte adequado às Forças Armadas. Nas situações de crise ou de guerra, ocorre uma reorientação da economia nacional para atender às emergenciais necessidades militares. Dessa forma, a MB entende que é indispensável o aprimoramento da logística naval para alcançar o equilíbrio entre desempenho e custos do ciclo de vida de seus ativos desde os tempos de paz.

Para isso, ela criou o conceito de ALI que visa assegurar a máxima disponibilidade dos meios e dos sistemas navais, por intermédio de um dimensionamento preciso do apoio logístico, desde a sua concepção até o seu desfazimento, para que cumpram suas funções conforme o esperado com os menores custos de operação e de manutenção.

A MB o descreve como um processo multidisciplinar, que envolve planejamento, coordenação e direção das atividades de suporte logístico para os seus meios e seus sistemas. Por meio desse tipo de apoio logístico, essa Força Armada procura realizar as seguintes ações: influenciar o projeto de engenharia para considerar o suporte logístico ao longo do ciclo de vida de um ativo; quantificar e qualificar os recursos necessários desde a sua concepção até o seu desfazimento; estruturar um sistema de apoio para garantir a disponibilidade no início da operação desse equipamento e estabelecer uma metodologia de monitoramento e de controle de desempenho de um item, especialmente, em relação ao custo de manutenção.

Dessa forma, é necessário implementar o suporte logístico desde a concepção do projeto e manter uma comunicação constante entre as equipes de desenvolvimento e a do apoio logístico. Os processos do ALI abrangem áreas como manutenção, abastecimento, instalações de assistência, pessoal e documentação técnica. A AAL é realizada para prever o custo do ciclo de vida e para formar uma base de dados de manutenção. Essas informações são consolidadas no PALI, que inclui um cronograma de eventos-chave para a obtenção de suprimentos ao longo da vida útil de um ativo e para a orientação da manutenibilidade de um equipamento.

Ao findar esta análise do ALI, pode-se afirmar que todos os seus macroprocessos estabelecidos auxiliam a MB a identificar as suas necessidades militares e os requisitos de operacionais de cada ativo a ser incorporado em seu portfólio de equipamentos, de maneira sistemática e objetiva, com a distribuição de responsabilidades entre os seus setores envolvidos e com o registro das atividades desenvolvidas para legitimar, para controlar e para dar transparência a todo o processo.

O próximo capítulo confrontará esse processo com a teoria de *accountability* horizontal e com as legislações de transparência e de responsabilização vigentes no Brasil, em busca de identificar possíveis vulnerabilidades sistêmicas do ALI na MB.

5 AS VULNERABILIDADES DO ALI DA MB

Este capítulo tem como objetivo específico o confronto entre o conceito da teoria de *accountability* horizontal e as legislações de transparência e de responsabilização vigentes no Brasil, apresentados nos capítulos dois e três, com os macroprocessos do ALI em uso na MB para identificação de suas vulnerabilidades sistêmicas, quanto à responsabilização, à transparência e ao controle.

5.1 A Perspectiva da Responsabilidade

A responsabilização pressupõe um equilíbrio entre as pessoas investidas em cargos públicos e a existência de uma rede de agências estatais comprometida em supervisionar, em controlar, em corrigir e, se necessário, em punir as condutas ilegais de outros agentes ou de instituições do Estado. Devem pertencer a essa rede os órgãos de controle, fiscais e similares, e ouvidorias, dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

Existem, também, grupos de cidadãos, com o apoio da imprensa, que fazem vigilância sobre as condutas públicas e, portanto, podem expor atos ilícitos de funcionários públicos. Tais associações e jornalistas são capazes de destacar casos de corrupção e de má conduta que passariam despercebidos. Portanto, agências estatais controladoras os consideram como potenciais aliados para legitimação das suas ações de correição, que envolvam qualquer escalão do governo ou grande quantia de dinheiro ou uma combinação dos dois.

O arcabouço legal brasileiro para *accountability* horizontal, com destaque para a CRFB, para a LRF, para a Lei de Transparência e para a LAI, permite que a rede de controle existente, composta por instituições como TCU, CGU e pelas organizações de auditoria interna da MB, atue dentro dos limites de sua competência para realizar as atividades de auditoria e de responsabilização no âmbito do Comando da Marinha a fim de evitar, de corrigir e até de processar os gestores públicos em caso de ações ilegais, ilegítimas ou antieconômicas.

Internamente, a MB normatizou a prática de auditoria e a estrutura de seu sistema de controle interno por meio de sua norma sobre auditoria, análise e apresentação de contas, SGM n. 601. Tal norma destaca que a responsabilização do gestor público da força pode ocorrer pela conformidade ou pelo desempenho, e alcançar ou ser partilhada com os Dirigentes Máximos de cada Unidade Jurisdicionada da Marinha e com seus membros

diretores, sejam militares, servidores civis ou qualquer pessoa relacionada a algum procedimento irregular ou ilícito.

Ao analisar as macroatividades do ALI na MB, verificou-se que esse processo tem como objetivo principal o planejamento, a coordenação e a direção das tarefas de suporte logístico para os meios e para os sistemas a serem desenvolvidos ou adquiridos pela Marinha. Tais atividades estão presentes desde a fase de concepção ou do projeto de engenharia e estende-se ao longo de todo o ciclo de vida do ativo até o seu descarte, a fim de garantir a máxima disponibilidade com os menores custos de operação e de manutenção. Devido à sua natureza multidisciplinar, tal processo envolve a participação organizada e integrada de diversos setores da MB relacionados à operação e à manutenção do equipamento proposto.

Em razão dessa natureza multidisciplinar, pode-se enumerar os responsáveis por cada etapa a ser desenvolvida no ALI. Ao determinar o REM de um novo meio, o EMA é responsável por apontar quais requisitos esse deve ter para cumprir a missão da força, normalmente, limitado ao custo à aquisição, embora seja recomendável contemplar o custo total ao longo de toda a vida útil do sistema. Com base nesses dados, o ComOpNav torna-se responsável por emitir o RANS e por ampliar o Conceito de Emprego e o Perfil Operacional do meio.

De posse do REM e do RANS, o Escritório de Projetos é o responsável por realizar um estudo de exequibilidade, cuja responsabilidade de aprovação é do Comandante da Marinha. Após isso, a DGMM emitirá uma portaria, a qual designará os responsáveis das ações decorrentes, para prosseguimento do projeto de aquisição e de suporte logístico.

Em virtude do que foi mencionado, conclui-se que o ALI adere ao conceito de responsabilização sem vulnerabilidades observadas nesta perspectiva. A clara distribuição de responsabilidades e de elucidação das ações identifica os setores da MB que são responsáveis por cada etapa a ser desenvolvida nesse apoio logístico.

5.2 A Perspectiva da Transparência

Os responsáveis pelos assuntos públicos numa democracia, investidos nos seus respectivos cargos por meio de eleição, de concurso ou de indicação, têm a obrigação de tomar decisões manifestadas pela vontade da maioria da população, uma vez que o poder emana do povo e que, inclusive, cada cidadão é um possível contribuinte nas deliberações

coletivas. Portanto, as ações desses agentes devem ser transparentes, a fim de prevenir qualquer desvio de finalidade.

Para O'Donnell (1998), as agências reguladoras quando agem em associação, de maneira que inclua os tribunais superiores, com procedimentos e ações transparentes, comprometidas com a salvaguarda do Estado Democrático de Direito, conseguem comover a opinião pública e possuem maiores chances de serem efetivas.

No Brasil, as atividades de transparência dispostas na LRF permitiram o aprimoramento do controle interno entre os diversos órgãos que compõem a estrutura de controle de cada poder na administração pública brasileira e estabeleceu condições institucionais propícias para o fortalecimento do controle externo a todos os órgãos públicos, tais como a MB, pela CGU e TCU, com estímulo à participação popular.

Contudo, foi somente com a LAI em 2011, que a ênfase, em todos os níveis hierárquicos de governo, foi dada à transparência e à publicidade, e as estabeleceu como princípios fundamentais, enquanto o sigilo passou a ser uma exceção com critérios específicos. Seu resultado chave foi a implementação dos Portais da Transparência em todo o setor público do Brasil, os quais estabeleceram diretrizes para o acesso à informação, às responsabilidades institucionais e ao direito dos cidadãos de solicitar documentos sem necessidade de justificativa.

O setor responsável pela concentração e pela divulgação das informações de transparência na MB é o SIC-MB, o qual está designado pelo EMA em sua norma n. 138, na qual, também, dispõe de todas as ordens necessárias para o cumprimento da LAI. A divulgação poderá ser ativa, de maneira espontânea, ou passiva, por solicitação de qualquer órgão externo ou de qualquer cidadão brasileiro, a depender do grau de sigilo e dos pedidos.

As atividades de ALI verificadas neste estudo, indicaram para os seguintes atos de transparência que poderão ser acompanhados pela sociedade: apresentação do custo total esperado de um meio ou de um sistema que a MB pretende adquirir, desde a aquisição, somado aos custos de suporte ao longo de todo o seu ciclo de vida, até o seu desfazimento; consolidação do PALI, em que será discriminado o plano de manutenção, a documentação técnica, a obtenção dos itens de suprimento e a programação para realização de treinamentos às equipes de manutenção e de operação; e o registro dos processos do ALI tais como REM, RANS, relatório de estudo de exequibilidade com fluxo de desembolso financeiro, portarias, análises e demais relatórios existentes.

Nos apontamentos realizados sobre os macroprocessos do ALI, há de se considerar que os órgãos envolvidos na aquisição de um ativo da MB cumprirão o determinado na norma da SGM n. 102 e elaborarão as Notas Técnicas que integrarão os processos licitatórios a serem encaminhados às Consultorias Jurídicas da União nos Estados para análise jurídica, que procuram promover maior eficiência, transparência e controle durante os procedimentos competitivos e durante a execução dos futuros contratos.

Em vista dos aspectos observados, conclui-se que o ALI adere ao conceito de transparência, sem a presença de vulnerabilidades nesta perspectiva, pois é possível encontrar a obrigatoriedade de diversos registros de seus processos, os quais podem ser acessados quando necessário. No entanto, toda e qualquer obtenção de meio, de equipamento ou de sistema militar é de grande importância para a segurança da sociedade e do Estado e, por isso, é provável que essas informações sejam tratadas como sigilosas pela MB, o que a permite, legalmente, divulgá-las de forma parcial, de maneira ativa ou passiva, a fim de proteger o seu projeto de desenvolvimento ou de aquisição.

5.3 A Perspectiva do Controle

A efetiva *accountability* horizontal, dificilmente, será alcançada por meio de uma única agência estatal, mas sim por uma rede de agências comprometidas em proteger o Estado Democrático de Direito, por intermédio de atividades de fiscalização, de supervisão, de controle, de correção e, quando necessário, de punição das ações ilegais de agentes ou das agências estatais, por meio de sanções criminais ou de *impeachment*, ao identificarem condutas, possivelmente, ilegais.

A CRFB estabeleceu os primeiros mecanismos de controle e de fiscalização entre os Poderes da República. Todos eles têm a responsabilidade de exercer o controle interno, enquanto o Poder Legislativo desempenha o controle externo através do TCU, órgão de fiscalização vinculado ao Congresso Nacional. Além disso, o Ministério Público, também, recebeu atribuições para controlar a administração pública e para propor soluções judiciais e extrajudiciais, que fortalecerá ainda mais o sistema de controle e de prestação de contas no país.

A evolução política, no Brasil, fortaleceu as instituições de prestação de contas e equilibrou a disputa entre as autoridades políticas e públicas na administração estatal, por

meio da promulgação de leis que provocaram mudanças institucionais progressivas que resultaram em práticas de controle mais eficientes e mais transparentes, o que contribui para o surgimento de novas instituições de controle como o CGU, que foi criada para debelar desvios e desperdícios de recursos federais.

A MB realiza atividades de auditoria e de análise como instrumento de controle interno, a fim de orientar e de corrigir possíveis irregularidades administrativas. A auditoria busca garantir a economicidade, a eficiência e a eficácia dos atos praticados, enquanto a análise de contas concentra-se nos registros contábeis das prestações de contas e dos sistemas auxiliares. Ambas as atividades são essenciais para elaboração do processo de tomada de contas anual, que resume as atividades financeiras da organização. Para atender o controle externo, a MB utiliza-se dos seus procedimentos estabelecidos para apresentação de contas.

Pode-se afirmar, então, que, no acompanhamento de suas atividades, o controle possui duas vertentes para a MB: um com o viés administrativo e o outro com viés financeiro. Isso posto, é legítima a investigação dos macroprocessos do ALI com foco nesses dois tipos de controle.

No âmbito do controle administrativo, foram identificados os seguintes pontos de monitoramento da execução das atividades decorrentes do ALI, que visam a possibilitar ajustes e realimentações para alcançar o objetivo pretendido: REM; RANS; Relatório de Estudo de Exequibilidade; RAAL; PALI; os RFF das etapas de concepção, preliminar, contrato e execução; e o aprimoramento do banco de dados de informações logísticas após a entrada do meio em operação. Portanto, conclui-se que o ALI adere ao conceito de controle administrativo sem a presença de vulnerabilidades nesta perspectiva, pois verificou-se a existência de mecanismos de controle com esse viés no decorrer de todo o processo, desde o início até a execução.

No que tange ao controle financeiro, foram identificados os seguintes registros de previsões de despesas que podem ser utilizados pela MB para a orientação e para a correção do ALI, a fim de comprovar a economicidade gerada: estimativas de custo ao longo do ciclo de vida e do fluxo de desembolso para o apoio logístico no Relatório de Estudo de Exequibilidade; RFF da etapa de concepção que comparará a estruturação do Sistema de Apoio Logístico prevista para a utilização após a entrega do meio, além do custo ao longo do ciclo de vida e do fluxo de desembolso com o apoio logístico com o identificado na fase anterior, em busca

de soluções para as lacunas do planejamento; RFF da etapa preliminar que fará a mesma comparação com os dois anteriores, bem como com os RFF das etapas de contrato e execução que farão com todos os que antecederam; Por fim, quando o meio estiver operacional, caberá apenas um aprimoramento do banco de dados de informações logísticas para atualização dos custos relacionados à manutenção.

Tais registros de previsões de despesas são genéricos e não estão sujeitas ao uso de métricas de confrontação entre as fases do ALI, o que contribui para gerar incertezas nos seus processos de planejamento e para prejudicar a qualidade das decisões a serem tomadas, além de não identificar as causas dos maus desempenhos do projeto, caso existam. Tal fragilidade fica mais evidente por ocasião da entrada do meio em operação, pois, a partir deste momento, não há um parâmetro de acompanhamento do pecuniário a ser despendido com o ALI e, sim, apenas uma atualização dos custos relacionados à manutenção.

Dado ao exposto, conclui-se que o ALI adere ao conceito de controle financeiro, mas com algumas vulnerabilidades nesta perspectiva, conforme enumerado a seguir: 1 – falta de uso de indicadores financeiros para verificar se os resultados contábeis de cada fase do planejamento do ALI estão alinhados com a expectativa de fluxo de caixa futuro, inclusive, após a entrada do meio em operação; 2 – falta de uso de indicadores financeiros para verificar a variação dos custos do projeto em torno do montante inicial apurado durante as fases de concepção, de preliminar, de contrato e de execução, e, também, durante a operação do meio; 3 – falta de um relatório contábil padronizado e sólido, que diminua a possibilidade de desfiguração de dados, que apresente uma visão realista de cada etapa do ALI e que permita gerenciar os riscos do projeto.

5.4 Conclusões Parciais

Este capítulo fez uso da teoria de *accountability* horizontal associada ao arcabouço legal brasileiro e às normas e aos procedimentos da MB, que estabelecem as ações referentes ao conceito de responsabilização, de transparência e de controle, como ferramenta para identificar as vulnerabilidades sistêmicas do ALI, ora em prática por esta força armada. Ao longo de cada subseção, apresentou-se uma visão mais resumida das atividades que concernem esta pesquisa e analisou-se a aderência do ALI sobre cada uma das perspectivas da teoria utilizada.

Em virtude do que foi apresentado neste capítulo, conclui-se que as práticas de tal apoio logístico possuem correlação com os conceitos da teoria referenciada e atendem as imposições legais do Estado brasileiro. Entretanto, algumas vulnerabilidades foram encontradas no controle financeiro do ALI, as quais são enumeradas a seguir: 1 – Falta de obrigatoriedade de uso de indicadores financeiros para acompanhar os resultados parciais contábeis, que incluam as previsões de despesas iniciais; 2 – Falta de obrigatoriedade de uso de indicadores financeiros para verificar a variação dos custos do projeto; 3 – Ausência de relatório contábil padronizado.

Essas vulnerabilidades encontradas podem afetar a efetividade e a economicidade que se deseja com o ALI, pois, atualmente, não se tem garantias de um acompanhamento financeiro fidedigno entre cada fase do planejamento desse tipo de apoio e da proximidade das expectativas de despesas ao planejado, inclusive, após a entrada em operação de um novo equipamento. Registra-se, também, uma possível dificuldade em efetuar uma boa gestão de risco de cada projeto, uma vez que não existe um determinado padrão de relatório contábil.

Sugere-se como possível solução, a normatização de indicadores financeiros para cada fase do ALI, principalmente, para os contratos de longa duração e de alto valor envolvido. A inclusão deste procedimento, permitirá acompanhar e comparar a evolução da previsão e dos dispêndios monetários dos projetos, e, caso necessário, provocar alterações em seus escopos, de forma a trazê-los a meta planejada ou cancelá-los para evitar maiores gastos desnecessários. Além disso, estima-se que este processo blindará os projetos das vontades alheias ao propósito do investimento realizado.

Nesta mesma lógica de raciocínio, uma outra solução é o estabelecimento de um relatório contábil padronizado para todas as fases do ALI. Tal procedimento fortalecerá o uso dos indicadores sugeridos anteriormente e auxiliará na identificação de possíveis desvios do planejamento, a fim de contribuir para a mitigação de falhas nos processos do ALI e para o gerenciamento de riscos de cada projeto. O relatório deverá apresentar a viabilidade econômica de cada fase do ALI, com a intenção de facilitar aos tomadores de decisão a avaliação do custo-benefício da obtenção ou a manutenção de um ativo e a determinação do prosseguimento ou não do investimento da MB em um projeto e, caso o meio já esteja em operação, a antecipação do seu desfazimento.

O próximo capítulo efetuará a enumeração das vulnerabilidades encontradas nesse confronto e apresentará uma conclusão final.

6 CONCLUSÃO

A nova prática logística estabelecida pela MB, o ALI, é um processo disciplinado que considera todos os custos envolvidos no suporte de um novo bem, ao longo de toda sua vida útil, e está presente no projeto desde a fase de concepção, com o objetivo de garantir a máxima disponibilidade do ativo a ser incorporado, com os menores custos totais possíveis de operação e de manutenção. Para alcançar esta meta, esse apoio realiza as seguintes ações: influencia o projeto desde seu início; quantifica os recursos necessários a serem empregados nesse projeto; estrutura o sistema de apoio logístico; e estabelece o controle de desempenho e os custos de manutenção para todo o ciclo de vida dos itens militares a serem adicionados no portfólio da MB.

Durante os capítulos desta dissertação, foram realizadas reflexões e avaliações que contribuíram para alcançar o propósito da pesquisa: identificar possíveis vulnerabilidades sistêmicas do ALI, atualmente, em prática pela MB, quando defrontado com a teoria de *accountability* horizontal e com o arcabouço legal brasileiro que institui os mecanismos de transparência, de controle e de responsabilização, a partir de 1998, ano em que tal teoria foi formulada por Guilherme O'Donnell, até os dias atuais.

A teoria de *accountability* horizontal de Guilherme O'Donnell e o arcabouço legal brasileiro, apresentados, respectivamente, nos capítulos dois e três, serviram como base teórica para a análise da condução do ALI da MB sob as perspectivas de responsabilização, de transparência e de controle, a fim de responder a seguinte questão proposta para a pesquisa desenvolvida: o ALI aplicado pela MB tem aderência com a teoria de *accountability* horizontal e com as legislações de transparência, de controle e de responsabilização vigentes no Brasil?

A resposta para essa pergunta é: sim, embora encontradas vulnerabilidades no controle financeiro. Abaixo, serão detalhadas as principais observações constatadas nesta dissertação que asseveraram o resultado percebido.

Da teoria escolhida como base para este trabalho, inferiu-se a existência de três grandes pilares que a sustentam: a responsabilização, a transparência e o controle. Esses resumem em si a necessidade de formação de uma rede de órgãos públicos fiscalizadores de um Estado, com autoridade legal e com autonomia de fato, para evitar o desvio de recursos e de finalidades dos gestores públicos. A existência de agências estatais para este fim favorece

a supervisão, o controle, a correção e, caso necessário, a punição das condutas ilegais de servidores e de agências públicas.

Com o arcabouço legal brasileiro selecionado, procurou-se demonstrar as leis nacionais que instituem a obrigatoriedade de existência de ferramentas legais para as ações de transparência, de vigilância, de verificação e de fiscalização por parte dos membros da rede de controle estatal e dos cidadãos. Tais legislações compeliram a MB a incorporar, em suas normas, atos de transparência, de controle e de responsabilização, que visam a garantir legalidade e eficiência de suas atividades e permitir, à sociedade, o acesso à informação de suas decisões, a fim de assegurar que seus gestores sejam punidos se praticarem atos ilegais.

A análise dos macroprocessos do ALI, realizada no capítulo quatro, certifica a importância desse apoio para a identificação, sistemática e objetiva, das necessidades militares da MB na incorporação de novos equipamentos navais. Evidenciou-se, também, a distribuição clara de responsabilidades entre os setores envolvidos e o registro adequado das atividades desenvolvidas nesses processos, que conferem ao ALI legitimidade, controle e transparência.

Para a verificação da aderência da realidade do apoio estudado às perspectivas apontadas como os pilares da teoria utilizada, foi realizado um confronto, no capítulo cinco, entre a parte teórica selecionada e os macroprocessos do ALI, atualmente, em prática pela MB. Procurou-se, também, identificar as vulnerabilidades sistêmicas sob as mesmas óticas.

Pilar fundamental para o ALI, a responsabilização discrimina os agentes e os órgãos da MB envolvidos em um determinado projeto, o que os torna responsáveis por suas ações e por suas decisões tomadas. Durante o confronto realizado nessa perspectiva, verificou-se, então, a existência de aderência total do ALI a base teórica proposta e não foram encontradas vulnerabilidades, uma vez que a MB define, claramente, as responsabilidades e as ações a serem desenvolvidas em cada fase de seu apoio logístico.

A transparência proporciona acesso às informações do ALI e permite que a sociedade acompanhe as ações da MB e identifique possíveis irregularidades. A obrigatoriedade de registro de todos os processos, em cada uma das fases do ALI, possibilita a exposição das decisões tomadas por iniciativa própria da MB ou quando é solicitado. No confronto realizado sob este enfoque, observou-se a plena conformidade desse tipo de apoio à teoria proposta, sem qualquer tipo de vulnerabilidade. Todavia, ressalta-se que a MB tem autonomia para considerar o sigilo sobre seus projetos, devido à sensibilidade dos dados trabalhados para a

defesa nacional. Nestes casos, a LAI garante a não divulgação das informações integrais sobre o assunto protegido.

Referente ao controle, foi apresentado que a MB realiza a sua divisão em duas partes: controle administrativo e controle financeiro. Quanto ao primeiro, o confronto demonstrou o comprometimento do ALI com a eficiência e com a correção de possíveis irregularidades no progresso de suas atividades por meio de seus mecanismos de monitoramento. Assim, considerou-se esse tipo de controle aderente à base teórica proposta, sem fragilidades observadas.

Quanto ao segundo, o confronto constatou a presença de mecanismos genéricos de gerenciamento financeiro do ALI e, por isso, considerou haver compatibilidade desse controle com a teoria proposta, mesmo com as vulnerabilidades percebidas. Das deficiências identificadas, destacam-se a ausência de um relatório contábil padronizado e a falta de obrigatoriedade de uso de métricas para comparação entre os dispêndios financeiros planejados e os executados em todas as fases desse apoio. Para corrigi-las, sugeriu-se, como possível solução, a imposição formal do uso de indicadores e a padronização dos relatórios contábeis do ALI que são pontos relevantes para a redução das incertezas dos processos, para o fortalecimento do gerenciamento dos riscos dos projetos e para o aumento da qualidade das decisões dos gestores envolvidos.

Em vista dos aspectos observados acima, conclui-se que, apesar das vulnerabilidades do controle financeiro, o ALI da MB possui aderência à teoria de *accountability* horizontal e às legislações de transparência, de controle e de responsabilização vigentes no Brasil. As pesquisas produzidas nesta dissertação, certamente, contribuirão para o aprimoramento dessa prática logística e para uma gestão dos recursos públicos destinados a esta histórica instituição mais eficiente, transparente e responsável, em consonância com os princípios democráticos.

Por fim, recomenda-se o aprofundamento desta pesquisa nos processos do ALI ou caso haja grandes alterações na legislação referente ao assunto em lide. Como registrado nesta dissertação, o arcabouço legal brasileiro não é fixo, e a nova diretriz licitatória, Lei Federal n. 14.133, foi o exemplo utilizado. Sua principal contribuição foi a inclusão do conceito de ciclo de vida nos processos de contratação pública, que permite a escolha de soluções, economicamente, viáveis à longo prazo as quais visam a uma maior eficácia do orçamento público, o que corrobora com o desejado pela MB e pelo seu apoio logístico.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. *Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual*. Brasília: Enap, 2016. 51 p.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 nov. 2017a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. Acesso em: 08 jun. 2023.

_____. *Decreto nº 11.330, de 01 de janeiro de 2023*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 jan. 2023a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11330.htm>. Acesso em: 08 jun. 2023.

_____. *Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 jun. 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 08 jun. 2023.

_____. *Glossário Legislativo do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, 2023b. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/impeachment>>. Acesso em: 05 jun. 2023.

_____. *Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 fev. 1993a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm>. Acesso em: 09 jun. 2023.

_____. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 maio 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 09 maio 2023.

_____. *Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 maio 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 09 maio 2023.

_____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 09 jun. 2023.

_____. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 24 maio 2023.

_____. *Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 abr. 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 12 jun. 2023.

_____. Marinha do Brasil. *Normas para o Serviço de Informação ao Cidadão no Âmbito da Marinha do Brasil (SIC-MB) (EMA-138)*. Brasília, DF, 2017b. 25 p.

_____. Marinha do Brasil. *Manual de Logística da Marinha (EMA-400)*. Brasília, DF, 2003. 63 p.

_____. Marinha do Brasil. *Normas para Logística de Material (EMA-420)*. Brasília, DF, 2002. 122 p.

_____. Marinha do Brasil. *Manual do Apoio Logístico Integrado (DGMM-0130)*. Rio de Janeiro, RJ, 2013. 242 p.

_____. Marinha do Brasil. Diretoria-Geral do Material da Marinha. *Apoio Logístico Integrado (MATERIALMARINST Nº 33-01)*. Rio de Janeiro, RJ, 2010. 17 p.

_____. Marinha do Brasil. *Normas sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos (NOLAM) (SGM-102)*. Brasília, DF, 2020a. 193 p.

_____. Marinha do Brasil. *Normas para Execução do Abastecimento (SGM-201)*. Brasília, DF, 2020b. 156 p.

_____. Marinha do Brasil. *Normas sobre Auditoria, Análise e Apresentação de Contas na Marinha (SGM-601)*. Brasília, DF, 2014. 93 p.

_____. *Portal da Controladoria-Geral da União: acesso à informação*. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2023c. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao>>. Acesso em: 05 jun. 2023.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 616 p.

BRITO, T. DA S.; PEREZ, O. C. Accountability nas organizações do terceiro setor. *Revista Pensamento & Realidade*, São Paulo, v. 29, n. 4, p. 99-116, 2014. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/22422>>. Acesso em: 02 jun. 2023.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9049>>. Acesso em: 02 jun. 2023.

CORBARI, E. C. Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania. *Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil*, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 99-111, 2004. Disponível em: <<https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosnegocios/article/view/2138>>. Acesso em: 02 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Governança corporativa*. Disponível em: <<https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>>. Acesso em: 01 jun. 2023.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 297 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. 1147 p.

MELO, Marcus A.; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos M. Political and institutional checks on corruption: explaining the performance of Brazilian audit institutions. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 9, p. 1217-1244, 2009.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016. 1433 p.

O'DONNELL, Guillermo A. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, Houston, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/horizontal-accountability-in-new-democracies/>>. Acesso em: 02 jun. 2023.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999. cap. 2, p. 13-28.