

**Orçamento Público e Nova Sistemática de Sobras Lícitas:
Análise das principais dificuldades enfrentadas na gestão da Submeta Z.4C3.SL
nas Organizações Militares da Marinha do Brasil**

Autoria: CApA-IM 2024 - DGOM-15

RESUMO

Este trabalho analisa os impactos das mudanças ocorridas a partir de 2018 na sistemática de Sobras Lícitas na gestão orçamentária das Organizações Militares da Marinha do Brasil, considerando o alinhamento com o Planejamento Estratégico da Marinha. A pesquisa investiga possíveis dificuldades enfrentadas pelos gestores a partir das alterações normativas, incluindo a Lei nº 14.133/2021, avaliando o encerramento da Gestoria de Caixa de Economias e a nova sistemática implementada via Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). A metodologia de abordagem mista utilizada combina análise qualitativa e quantitativa, com dados coletados através de questionário aplicado a militares com experiência no assunto e dados extraídos do Tesouro Gerencial. Os resultados revelam dificuldades relacionadas à previsibilidade orçamentária e ao correto enquadramento das despesas, destacando a necessidade de aprimoramentos na gestão dos recursos. A pesquisa contribui com insights para o aperfeiçoamento das políticas orçamentárias na Marinha.

Palavras-chave: Marinha do Brasil; Orçamento Público; Gestão Orçamentária; Sobras Lícitas; Previsibilidade Orçamentária.

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público é um instrumento administrativo, gerencial, contábil e financeiro, que “define as prioridades governamentais” (LEITE, 2023, p. 12). Nele são exibidas as políticas públicas governamentais, os detalhes da finalidade dos gastos e os regulamentos sobre a destinação dos recursos. Como instrumento fundamental para a gestão, o orçamento público tem sido objeto de intensas transformações nos últimos anos.

No Brasil, o período recente foi marcado por um conjunto de mudanças legais, normativas e eventos que impactaram o planejamento e a gestão orçamentária no setor público. Dentre essas mudanças, destacam-se a Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC); a Lei Complementar nº 200/2023, que estabelece o Regime Fiscal Sustentável do País (BRASIL, 2021a, 2023a); além de notas técnicas e decisões do Tribunal de Contas da União (TCU). A pandemia de COVID-19, por sua vez, exigiu adaptações emergenciais e sem precedentes (MONTENEGRO et al., 2021). Essas transformações introduziram novos desafios e requisitos que demandam respostas eficazes e eficientes das instituições públicas.

Sob essa perspectiva, as Organizações Militares (OM) da Marinha do Brasil (MB) enfrentam o desafio de adaptar suas práticas de gestão orçamentária às novas exigências legais e normativas. Essas mudanças, ao demandarem novas habilidades e ferramentas, exigem análise aprofundada dos impactos sobre o planejamento orçamentário das unidades.

Neste estudo, será dada ênfase nas repercussões causadas pela Nota Técnica SEI nº 16/2018, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que propôs alterações específicas na gestão financeira e orçamentária do Comando da Marinha, particularmente no que se refere aos recursos de alimentação, à administração de Sobras Lícitas (SL) e ao uso de contas bancárias no contexto das OM.

Após o recebimento da supramencionada Nota Técnica, uma das consequências mais

impactantes para os gestores das OM foi a extinção da Gestoria de Caixa de Economias, que administrava os recursos provenientes de SL de alimentação. Com a mudança, houve uma transição significativa na sistemática desses recursos, que, antes mantidos em conta bancária, passaram a ser recebidos pelas Unidades Gestoras (UG) diretamente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). A reestruturação iniciada em 2018 teve suas novas diretrizes implementadas a partir de 2022, de modo que a análise dos dados deste estudo abrange o período de janeiro de 2022 a setembro de 2024.

Dessa forma, esta pesquisa busca responder à pergunta: Diante das recentes alterações na sistemática de Sobras Lícitas, as Organizações Militares da Marinha do Brasil têm enfrentado dificuldades na gestão orçamentária? com o objetivo geral de analisar os impactos dessas alterações na gestão orçamentária das OM da MB, identificando possíveis dificuldades enfrentadas. Como objetivos específicos, adotam-se: mapear as principais mudanças legais e normativas que culminaram no encerramento da Gestoria de Caixa de Economias; e verificar se as OM da MB enfrentam dificuldades na gestão orçamentária das Sobras Lícitas.

O estudo está diretamente relacionado à necessidade de compreensão e adaptação da MB às recentes transformações no cenário orçamentário e fiscal brasileiro. Analisar as condições que conduziram ao fim da Gestoria de Caixa de Economias permitirá compreender as decisões que fundamentaram a nova sistemática e as potenciais dificuldades enfrentadas pelas OM na adaptação a esse novo modelo.

A relevância desta pesquisa se justifica pelo alinhamento com o Plano Estratégico da Marinha (PEM-2040), que, ao definir o planejamento estratégico de longo prazo da Força, estabelece metas para o desenvolvimento sustentável e eficiente das suas atividades administrativas e operacionais. A análise das adequações exigidas pelas recentes alterações fiscais e normativas contribui para o aprimoramento da gestão orçamentária nas OM, apoiando os esforços institucionais em prol de uma administração pública mais eficiente, transparente e sustentável.

Além disso, trata-se de um tema recente, sobre o qual ainda não há um amplo arcabouço de produções acadêmicas. Dessa forma, lançar luz sobre essa temática torna-se relevante, oferecendo uma análise aprofundada sobre SL e preenchendo uma importante lacuna na literatura. Ao estabelecer uma base acadêmica que poderá orientar futuras pesquisas, o estudo contribui para o desenvolvimento de práticas mais eficazes na gestão orçamentária e incentiva novas investigações sobre o tema.

Para alcançar estes objetivos, esta produção acadêmica será estruturada em cinco capítulos, a saber: Referencial Teórico, no qual se explora o alinhamento estratégico do estudo com a MB, seguido de uma breve contextualização sobre as Gestorias de Municípios e Caixa de Economias, além da apresentação do contexto orçamentário e das mudanças que levaram ao encerramento das atividades da Caixa de Economias; Metodologia; Análise de Dados; e Considerações Finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

Publicado em setembro de 2020, o PEM-2040 delinea o futuro da Força Naval brasileira, estabelecendo diretrizes e ações estratégicas para orientar seu desenvolvimento a médio e longo prazo, com metas projetadas até 2040. Essas diretrizes estão organizadas em doze Objetivos Navais (OBNAV). De acordo com o Glossário das Forças Armadas, o PEM consiste no:

Principal documento da Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha do Brasil que tem o propósito de estabelecer o planejamento estratégico de longo prazo

da Força, dentro de uma moldura temporal de 20 anos, formulando as concepções de emprego do Poder Naval e as orientações para o cumprimento das atribuições subsidiárias, estando (BRASIL, 2015, p. 212).

O “desejo de conhecer com vistas a fazer algo de maneira mais eficiente ou eficaz” (GIL, 2023, p. 1) motiva o interesse em estudar a gestão dos recursos de Sobras Lícitas, visando uma execução orçamentária mais ágil e eficaz. Identificar as dificuldades na gestão orçamentária das OM permite que a Marinha identifique gargalos, ineficiências e áreas de melhoria nos seus processos. Dessa forma, esse propósito alinha-se diretamente ao OBNAV-12, que busca “Aperfeiçoar a Gestão Orçamentária, Financeira e Administrativa” (BRASIL, 2020a, p. 55), contribuindo, assim, para o fortalecimento dessas áreas na MB.

2.2 GESTORIAS DE MUNICIAMENTO E CAIXA DE ECONOMIAS

A Gestoria de Municciamento consiste na “conta de gestão por intermédio da qual são processadas as atividades ligadas ao setor de alimentação, tendo como base o valor das etapas e dos complementos financeiros definidos” (BRASIL, 2020b, p. 1-1). Nela, a Despesa Autorizada (DA) refere-se ao somatório das etapas e complementos a que uma OM faz jus em um determinado período. Nesse contexto, as Sobras Lícitas correspondem à diferença entre o valor total de DA apurado mensalmente e o valor total de consumo de gêneros alimentícios.

Nessa conjuntura, a Gestoria de Caixa de Economias, instituída pelo Decreto nº 22.098/1932 (BRASIL, 1932) e alterada pela Lei nº 483/1937 (BRASIL, 1937), funcionava como uma conta de gestão responsável pela administração dos recursos financeiros gerados internamente nas OM, que não eram classificados como receitas orçamentárias. A maior parte das receitas dessa Gestoria provinha das SL, apuradas em balanços mensais pela Gestoria de Municciamento e transferidas à Caixa de Economias, conforme previam as normas da Secretaria-Geral da Marinha do Brasil: SGM-305 – Normas sobre Municciamento (BRASIL, 2020b) e SGM-306 – Normas sobre Caixa de Economias (BRASIL, 2020c).

Tal estrutura financeira peculiar se justificava pela própria natureza operacional da Marinha. Devido à necessidade de operar em alto mar, longe de portos e centros de abastecimento, a Marinha precisava de um sistema de gerenciamento financeiro que assegurasse a autossuficiência e o bem-estar das tripulações durante longas missões. Assim, as Caixas de Economias surgiram como uma solução eficaz, permitindo o gerenciamento dos recursos financeiros de bordo e assegurando as condições de vida dos marinheiros.

2.3 CONTEXTUALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E O SISTEMA DO PLANO DIRETOR (SPD)

Conforme descrito no Manual Técnico de Orçamento (MTO), a Ação Orçamentária (AO) é considerada o principal classificador do orçamento público federal e se refere a operações destinadas à produção de bens ou serviços que atendam aos objetivos específicos de um programa (BRASIL, 2024a). O Plano Orçamentário (PO), por sua vez, configura-se como uma identificação orçamentária gerencial vinculada à AO, mas não prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA). Instituído no âmbito do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP), o PO tem o propósito de aprimorar o monitoramento das despesas, tanto em suas dimensões físicas quanto financeiras (BRASIL, 2024a).

O SIOP, por sua vez, consiste em uma ferramenta desenvolvida pelo governo federal para apoiar a gestão do processo orçamentário e de planejamento (BRASIL, 2024b). Este sistema permite a elaboração, acompanhamento e monitoramento das propostas orçamentárias e do Plano Plurianual (PPA), além de integrar dados e processos de forma a proporcionar maior transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos. Por meio desta ferramenta os gestores têm acesso a informações detalhadas e atualizadas, facilitando a tomada de decisões e o cumprimento das diretrizes de planejamento e execução do orçamento público federal.

Na Marinha, o Sistema do Plano Diretor (SPD) estabelece a estrutura de planejamento e controle das atividades orçamentárias da Força, visando alinhá-las com o orçamento federal. Conforme descrito na SGM-401 (Rev. 3), o SPD organiza o orçamento em Ações Internas (AI), as quais representam a programação orçamentária interna da Marinha. Cada AI é vinculada a um par de Ação Orçamentária e Plano Orçamentário (AO x PO), permitindo o alinhamento estratégico-orçamentário com o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) e favorecendo a execução dos objetivos estabelecidos para cada exercício financeiro (BRASIL, 2024c).

A SGM-401 (Rev. 3) estabelece que cada AI é estruturada por meio de quatro elementos principais: Agregador, Meta, Submeta e Fase. Os Agregadores categorizam as Metas conforme similaridades na classificação orçamentária e nos processos de planejamento e execução. A Meta, considerada o elemento central do SPD, representa os objetivos da Marinha em dimensões quantitativas, qualitativas e temporais. A Submeta e a Fase, por sua vez, funcionam como desdobramentos gerenciais da Meta, proporcionando maior detalhamento ao planejamento e acompanhamento das ações (BRASIL, 2024c).

Este trabalho tem foco nas Ações Internas de Sobras Lícitas, atualmente classificadas no Agregador Z, Meta 4C3 e Submeta SL, compondo o código Z.4C3.SL, que abrange diversas AI – com diferentes Fases – atreladas a diversos AO x PO, conforme a Figura 1:

Figura 1 – Ações Internas (AI) da Submeta Z.4C3.SL e seus respectivos pares AO x PO

N° da AI ↕	Título ↕	AO ↕	PO ↕
Z.4C3.SL.A	Sobras Lícitas do Municciamento - Administração da unidade	2000	0001
Z.4C3.SL.B	Balizamento – Auxílios à navegação	21BZ	0001
Z.4C3.SL.C	Capacitação Profissional da Marinha	20XR	0001
Z.4C3.SL.D	Sobras Lícitas	21A0	0002
Z.4C3.SL.E	Ensino Profissional Marítimo	2510	0000
Z.4C3.SL.N	Aprestamento das Forças – Naval	21A0	0002
Z.4C3.SL.S	Saúde – Assistência Médica e Odonto.	2004	0003
Z.4C3.SL.T	Tecnologia Nuclear da Marinha	14T7	0000

Fonte: Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD)

Até o exercício de 2017, a AO 2012 – Alimentação de Pessoal abrigava os PO relacionados às despesas com alimentação. A partir de 2018, todos os benefícios decorrentes de determinação legal foram consolidados na AO 212B – Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes. Segundo descrição no SIOP, essa ação tem por objetivo assegurar o pagamento de benefícios obrigatórios aos servidores, militares e seus dependentes. São considerados benefícios obrigatórios, entre outros, o Auxílio-Alimentação, concedido em caráter indenizatório a servidores e empregados públicos, inclusive temporários, conforme regulamentado pela Lei nº 8.745/1993 (BRASIL, 2024b).

Atualmente, os créditos destinados à alimentação de pessoal na MB são alocados nessa AO, que abarca os PO 0005 – Auxílio-Alimentação de Civis Ativos; 0006 – Alimentação de Militares Ativos em Rancho; e 0007 – Auxílio-Alimentação de Militares Ativos em Pecúnia, conforme demonstra a Figura 2. Apesar desses três PO comporem o montante global de metas de alimentação destinados às Forças, apenas no PO 006 são consignadas às despesas afetas à aquisição de gêneros alimentícios e demais ações necessárias para garantir o fornecimento de rancho aos militares.

Figura 2 – Ação Orçamentária 212B: Planos Orçamentários e Ações Internas associadas à alimentação

N° da AI ↕	Título ↕	AO ↕	PO ↕
B.440.AA.1	Custeio do Auxílio-Alimentação aos Servidores Civis - Comando da Marinha	212B	0005
B.440.AA.2	Custeio do Auxílio-Alimentação aos Servidores Civis - CCCPM	212B	0005
B.440.AA.3	Custeio do Auxílio-Alimentação aos Empregados - AMAZUL	212B	0005
B.441.01.0	Alimentação de Militares em Rancho - Desembolso para OM	212B	0006
B.441.02.0	Alimentação de Militares em Rancho - Desembolso Navio Exterior	212B	0006
B.441.03.0	Alimentação de Militares em Rancho - Aquisição de Gêneros pelo SAbM	212B	0006
B.441.04.0	Alimentação de Militares em Rancho - Aquisição de Rações Operacionais	212B	0006
B.441.05.0	Alimentação de Militares em Rancho - Serviços e materiais de apoio ao fornecimento	212B	0006
B.442.AA.1	Auxílio-Alimentação Militares - Pecúnia	212B	0007

Fonte: Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD)

Os PO 0005 e 0007 possuem caráter indenizatório, sendo destinados ao pagamento em pecúnia do auxílio-alimentação para servidores civis e militares da administração pública. Esses valores compensam despesas assumidas pelos servidores em razão de suas funções e são processados pelo Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), para servidores civis, e pelo Sistema de Pagamento da Marinha (SISPAG), para militares, ficando assim excluídos da análise deste estudo.

De acordo com o SGM-302 – Normas Sobre Pagamento de Pessoal na Marinha, o SIAPE é um sistema de gestão do governo federal brasileiro, desenvolvido pelo Ministério da Economia, que centraliza a folha de pagamento e a gestão de recursos humanos dos servidores públicos federais. Já o SISPAG é o sistema informatizado da MB, destinado ao gerenciamento da folha de pagamento e transações financeiras de seu pessoal militar, garantindo controle e conformidade nos pagamentos de pessoal (BRASIL, 2023b).

2.3 MUDANÇAS QUE CULMINARAM NO ENCERRAMENTO DA CAIXA DE ECONOMIAS

Desde a instituição da Gestoria de Caixa de Economias, em 1932, diversas alterações normativas e legislativas impactaram a administração desses recursos, com o propósito de alinhá-la tanto às normas gerais do direito financeiro quanto às especificidades das necessidades operacionais e administrativas da Marinha.

Inicialmente, foi aprovado o Regulamento para os Conselhos Econômicos da Marinha, definindo diretrizes para a arrecadação e aplicação dos recursos. O objetivo central era atender às necessidades materiais dos navios, corpos e estabelecimentos da Marinha, assegurando autonomia na gestão desses fundos (BRASIL, 1932). Em 1937, a Lei nº 483 detalhou as fontes de receita da Caixa de Economias, abrangendo itens como Sobras Lícitas de rações, venda de materiais sem utilização, contratos de bandas de música e rendimentos de juros sobre depósitos bancários.

Uma transformação significativa ocorreu em 1964, com a promulgação da Lei nº 4.320, que introduziu normas gerais de direito financeiro aplicáveis à administração pública brasileira. Em seu art. 56, a Lei preconiza que “o recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de contas especiais” (BRASIL, 1964).

Em agosto de 2018, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da Nota Técnica SEI nº 16/2018, propôs a modernização do processo de pagamento do Comando da Marinha, anteriormente utilizado nas Gestorias de Municionamento e Caixa de Economias. Ao ser consultada pela Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) a respeito de um procedimento contábil, a Coordenação-Geral de Contabilidade da União da Secretaria do Tesouro Nacional (CCONT/STN) identificou que a Marinha, por meio da Pagadoria de Pessoal da Marinha (PAPEM), realizava pagamentos rotineiros emitindo Ordens Bancárias (OB) tipo 14 – Ordem

Bancária de Crédito (OBC) para a própria UG no mesmo banco e agência.

Isso permitia que a PAPEM realizasse saques da Conta Única do Tesouro Nacional (CTU) para depósito e administração dos recursos em contas bancárias das Unidades Gestoras da MB, abertas no Banco do Brasil S.A. (BRASIL, 2018). De posse do financeiro em suas respectivas contas bancárias, de Município e de Caixa de Economias, as OM realizavam os pagamentos aos fornecedores via cheque ou saques de numerário a serem mantidos em cofres físicos.

Isto posto, a referida Nota Técnica recomendou à MB ajustes significativos em suas rotinas financeiras, visando à conformidade com o princípio da unidade de caixa, previsto no Decreto nº 93.872/1986. Esse princípio determina que todas as receitas da União devem ser centralizadas em uma única conta bancária do Tesouro Nacional, evitando a fragmentação dos valores em caixas especiais, em conformidade com o art. 56 da Lei nº 4.320/1964.

Diante deste cenário, foi proposto o encerramento das contas bancárias, tanto de Município quanto de Caixa de Economias, com a descontinuação das rotinas de emissão de OB tipo 14 e a reformulação da sistemática de SL. Foi sugerida a substituição das contas bancárias, no que coubesse, pelo processo ordinário de Execução Financeira ou pela utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF). Essa medida buscou aprimorar a transparência e a eficiência na gestão financeira.

Dessa forma, a Circular nº 17/2020 da DFM, oficializou a Nova Sistemática de Município (NSM), estabelecendo que as aquisições de gêneros alimentícios, antes realizadas diretamente pelas OM por meio de suas contas bancárias, passassem a ser realizadas via Execução Financeira, utilizando o SIAFI (BRASIL, 2019).

Atualmente, conforme preconizado na Circular 13/2024 da DFM, o provisionamento desses recursos às OM no país é realizado na AI B.441.01.0 (Figura 2) pela Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM) – órgão responsável pela supervisão e pelo gerenciamento dos recursos orçamentários da Marinha, garantindo que as OM recebam os créditos necessários para a execução de suas atividades. Esse procedimento permite a aquisição de gêneros alimentícios junto a empresas do mercado, mediante a emissão prévia de empenho (BRASIL, 2024d).

Em complemento a essas medidas, a Circular nº 01/2022 da DFM formalizou o encerramento definitivo das contas bancárias associadas à Gestoria de Caixa de Economias (BRASIL, 2021b). As SL – oriundas dos valores AI B.441.01.0 não utilizados em gêneros alimentícios – antes transferidas financeiramente para essas contas, passaram a ser contabilizadas diretamente no SIAFI como créditos orçamentários. Nesse processo, a DGOM realiza a troca desses recursos, permitindo sua vinculação à Submeta de Sobras Lícitas do Município, identificada pelo código Z.4C3.SL, e a diversos pares de AO x PO, abrangendo um total de oito Ações Internas distintas (Figura 1).

Com a implementação da nova sistemática, estabelecida pela Circular nº 01/2024 da DGOM, o montante previamente apurado como SL – denominadas Sobras Lícitas Apuradas – passou a estar sujeito a uma limitação de 25% da Despesa Autorizada (DA), resultando nas Sobras Lícitas Ajustadas. Essas sobras ajustadas são, então, provisionadas pela DGOM, em conformidade com a categoria de cada OM. O provisionamento é realizado, em geral, mensalmente e descentralizado, atendendo às necessidades específicas e ao desempenho financeiro de cada OM (BRASIL, 2024e).

Essas modificações, implementadas gradualmente, refletem uma nova dinâmica na gestão desses recursos, agora inseridos no planejamento orçamentário das OM de forma mais centralizada e controlada. Consequentemente, as OM tiveram de se adaptar significativamente, ajustando suas rotinas administrativas e financeiras para se alinharem ao novo modelo de controle orçamentário, que prioriza maior eficiência e aderência às exigências da legislação fiscal vigente.

3 METODOLOGIA

Este segmento trata da metodologia adotada neste trabalho, cuja função é assegurar que o método empregado seja o mais adequado para a pesquisa, contribuindo para a validação e aceitação dos resultados (OLIVEIRA, 2011). Diversos autores apresentam inúmeras classificações para pesquisas, de acordo com os tipos e objetivos da investigação científica (CAMPOS, 2021). Cabe ao pesquisador definir o método mais adequado a sua pesquisa, de acordo com o objetivo almejado.

Neste estudo, o método foi delineado a partir da pergunta motivadora “Diante das recentes alterações na sistemática de Sobras Lícitas, as Organizações Militares da Marinha do Brasil têm enfrentado dificuldades na gestão orçamentária?”. Neste diapasão, foi possível compreender o problema, delimitar o escopo do estudo e definir os objetivos e métodos a serem adotados, conforme o Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – Classificação da Metodologia utilizada

Aspecto	Classificação	Descrição
Quanto à finalidade (fins ou objetivos)	Pesquisa Básica ou Pura	Destinada a ampliar o conhecimento sobre as dificuldades na gestão das Sobras Lícitas, com foco em identificar problemas e sugerir estudos futuros, sem aplicação direta das soluções práticas.
	Pesquisa Exploratória e Descritiva	Explora um tema com pouca literatura e descreve as mudanças normativas e seus impactos, proporcionando uma análise detalhada da gestão de recursos nas Caixas de Economias das OM da Marinha.
Quanto aos meios (procedimentos técnicos)	Documental e Bibliográfica	Baseada em análise de documentos oficiais, normas jurídicas e literatura acadêmica sobre gestão orçamentária pública e militar.
Quanto à natureza	Pesquisa observacional	Não interfere diretamente no objeto de estudo, limitando-se à coleta e análise de dados sobre a gestão das Sobras Lícitas nas OM.
Abordagem metodológica	Mista (Quali-Quantitativa)	Combina dados quantitativos coletados via Tesouro Gerencial e questionário Likert com análises qualitativas de respostas abertas, oferecendo uma visão completa das percepções e práticas dos gestores.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Campos (2021).

3.1 ABORDAGENS E PROCEDIMENTOS TÉCNICOS

Foi adotado um delineamento metodológico que combina abordagens exploratória e descritiva, com foco em identificar e caracterizar as dificuldades enfrentadas na gestão das SL nas OM da MB, especificamente após as recentes mudanças normativas. A partir daí, definiu-se os procedimentos técnicos (CAMPOS, 2021): foi realizado um levantamento bibliográfico e análise documental, visando buscar referências teóricas sobre o assunto, explorando-o, a fim de aprofundar o conhecimento sobre o tema e melhor embasar a pesquisa (BREVIÁRIO, 2020).

Na coleta de dados, foi utilizada a estratégia incorporada concomitante, considerada um método misto e identificada pelo “uso de uma fase de coleta de dados, durante a qual são coletados, ao mesmo tempo, os dados quantitativos e qualitativos” (CRESWELL, J. W., 2010, p. 252). Segundo Creswell (2010), essa abordagem adota um método principal para a coleta de dados, que orienta o estudo, enquanto um banco de dados secundário desempenha um papel de apoio nas etapas do processo:

A combinação dos dados dos dois métodos frequentemente significa integrar as informações e comparar uma fonte de dados com a outra, o que é normalmente realizado em uma seção de discussão de um estudo. Entretanto, os dados também podem não ser comparados, mas permanecer lado a lado, como dois quadros

diferentes os quais proporcionam uma avaliação composta geral do problema (CRESWELL, J. W., 2010, p. 252).

3.2 MÉTODOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Como método principal usado na coleta de dados, foi desenvolvido um questionário¹ na plataforma *Survio.com*, sendo este um meio de coleta de dados que permite obter informações de muitos participantes de forma rápida e econômica, sendo eficaz tanto para análises quantitativas quanto qualitativas e garantindo o anonimato, o que favorece respostas mais sinceras (GIL, 2023). Enquadrado como um meio de pesquisa de campo, este instrumento apresentou sete perguntas a fim de obter dados a respeito de possíveis dificuldades enfrentadas e experiências adquiridas pelos agentes responsáveis de diversas OM, que trabalham diariamente com a gestão orçamentária da Submeta Z.4C3.SL.

O questionário contou uma breve apresentação sobre a finalidade do estudo. As perguntas, relacionadas ao problema, foram elaboradas com pequenos textos explicativos, visando fácil compreensão dos respondentes e deixando claro o público-alvo. Foram feitas perguntas neutras, de forma a não influenciar os respondentes. Antes da aplicação, foi submetido a testes de verificação e correções, até ser validado (SILVA; MARTINS, 2022).

Para a validação, o instrumento foi apreciado e considerado válido pelo Departamento de Gerência de Metas e Serviço da Dívida da DGOM, que atua como Gerente da Meta de Sobras Lícitas da MB, responsável pelo planejamento, programação e provisionamento dos créditos desses para as OM. Após validação, o link do questionário – disponível nas notas de fim – foi amplamente divulgado a militares que trabalham com a Gestoria de Execução Financeira na MB. Foram obtidas respostas de 65 participantes provenientes de 50 OM de diferentes setores, incluindo meios navais, unidades hospitalares, administrativas, técnicas e operativas de fuzileiros navais, distribuídas por todo o território nacional.

Na pergunta número um, o respondente deveria selecionar a sua OM, com o propósito de identificar as OM participantes. As perguntas subsequentes, com exceção da cinco (5) e sete (7) foram elaboradas com respostas baseadas no formato da escala tipo Likert, tendo cinco opções progressivas de resposta, devendo apenas uma ser escolhida (DALMORO; VIEIRA, 2013). As respostas forneceram as percepções de nível de dificuldades enfrentadas pelos respondentes, desde “altíssima dificuldade” até a “baixíssima dificuldade” em lidar com questões relacionadas à gestão orçamentária da Submeta Z.4C3.SL. Além disso, foram capturadas as percepções quanto ao nível de conhecimento dos participantes sobre o tema em questão.

A pergunta número cinco (5) teve três opções de resposta, resumindo-se a “sim” e “não”, tendo na resposta “sim” uma variante de duas opções: “sim, sempre soube” ou “sim, sei agora”, bastando para avaliar se o respondente tinha o conhecimento sobre o assunto ou não. Na questão número sete (7), foi feita uma pergunta final dissertativa, de caráter facultativo, para que os respondentes opinassem sobre outras dificuldades, de acordo com suas experiências, podendo sugerir possíveis medidas de melhorias.

Neste questionário, a abordagem foi classificada de quali-quantitativa – ou mista – pois abrangeu ambas características, com foco em coletar e analisar tanto dados quantitativos como qualitativos em um único estudo (CRESWELL, 2010). A abordagem quantitativa se deu na “organização e análise multivariada dos dados levantados” (FERREIRA, 2015), procurando quantificar as OM levantadas, o número de militares respondentes e o número de respostas obtidas (LUNELLI; STUEPP, 2017), além da análise estatística. Já a abordagem qualitativa possibilitou descobrir e examinar o que pensavam os entrevistados, diante das dificuldades vivenciadas, oferecendo importante suporte teórico (FERREIRA, 2015).

Para a análise dos dados obtidos, foram aplicadas três abordagens metodológicas principais, utilizando uma linha dedutiva: análise estatística inferencial, exame de relatórios e

análise qualitativa das respostas abertas. A análise estatística inferencial foi realizada com o auxílio do *software* Jamovi. Utilizando o teste de normalidade de *Shapiro-Wilk* foi descartada a aplicação do teste T de *Student*, uma vez que os dados não apresentaram distribuição normal. Com isso, foi utilizada abordagem não paramétrica, pelo teste W de *Wilcoxon* para avaliar as distribuições e comparar as variáveis. O exame de relatórios baseou-se no conteúdo do Apêndice A², que contém o Relatório Final do Questionário gerado pela ferramenta *Survio.com*, oferecendo uma visão consolidada dos dados coletados.

A análise qualitativa das respostas abertas enriqueceu o estudo ao possibilitar uma interpretação aprofundada das percepções dos respondentes. Para tanto, adotou-se a metodologia de análise de conteúdo (MENDES; MISKULIN, 2017), estruturada em etapas sequenciais: leitura inicial, codificação das respostas, agrupamento de códigos, análise temática e interpretação dos dados. Na fase de codificação, utilizou-se o *software* ATLAS.ti, amplamente reconhecido no campo da pesquisa qualitativa pela sua eficácia na organização e análise de dados textuais (MEYER; VOSGERAU, 2023).

Corroborando com a estratégia incorporada concomitante, e com a finalidade de enriquecer o levantamento de informações, como banco de dados secundário, foram coletados dados quantitativos disponibilizados pelo Tesouro Gerencial (TG) – um sistema de informações gerenciais desenvolvido pelo Governo Federal que organiza e disponibiliza dados do SIAFI. Lançada em 2015, essa ferramenta permite consultas detalhadas sobre a execução financeira, contábil e patrimonial de órgãos públicos, fornecendo dados atualizados para facilitar a análise e o controle de recursos públicos (REIS; PERTEL, 2019).

Segundo Reis e Pertel (2019), os dados extraídos apoiam gestores e órgãos de controle na tomada de decisões e no acompanhamento das despesas e receitas públicas. Nesta pesquisa, o Tesouro Gerencial foi utilizado como fonte para coleta de dados orçamentários, por meio da extração de relatório preciso sobre a disponibilidade de recursos de Sobras Lícitas. A análise foi delimitada ao período de janeiro de 2022 a setembro de 2024, possibilitando uma visão histórica abrangente desde a implementação da nova sistemática até o corrente ano.

4 ANÁLISE DE DADOS

4.1 DADOS DO QUESTIONÁRIO

Para Ferreira (2015) tanto a abordagem qualitativa quanto a quantitativa, cada uma com suas particularidades, constituem bases essenciais para a análise de dados. Assim, optou-se por realizar uma análise conjunta dos dados obtidos no questionário. Foram utilizadas perguntas com opções de resposta fechadas que buscam medir uma variável qualitativa (opiniões) por meio de dados quantitativos, juntamente com uma pergunta aberta. Dessa forma, diferentes tipos de dados foram combinados para abordar a mesma questão de pesquisa.

Essa combinação de abordagens permite uma compreensão mais completa dos dados, ao analisar tanto as tendências numéricas quanto as nuances das respostas individuais, caracterizando a análise conjunta. Souza (2018) menciona que a pesquisa moderna deve rejeitar separar estudos qualitativos de quantitativos, declarando que métodos “quali-quantit” têm vastidão no alcance da pesquisa e, segundo Pereira et al (2018), os resultados numéricos são enriquecidos por resultados qualitativos. Este aspecto reforça a relevância de integrar os métodos quantitativo e qualitativo para uma análise mais abrangente.

Em relação às respostas das perguntas fechadas, o método usado para analisar os dados coletados foi a análise inferencial, sendo essa uma metodologia que utiliza dados amostrais para fazer inferências sobre uma população maior. Utilizada para testar hipóteses e

fazer previsões, ela permite que os pesquisadores façam generalizações ou tirem conclusões sobre uma população com base em um subconjunto de dados (SCHMULLER, 2019).

Os dados, extraídos no Excel, foram analisados conforme a escala de Likert, com valores de 1 a 5 para as perguntas dois (2), três (3), quatro (4) e seis (6), em que o valor 1 representa os níveis mais baixos de dificuldade ou um alto nível de conhecimento sobre o tema abordado, e o valor 5 indica os níveis mais altos de dificuldade ou um baixo nível de conhecimento sobre o assunto. Para a pergunta número cinco (5), foi utilizada uma escala de 1 a 3, em que o valor 1 corresponde ao maior nível de conhecimento sobre o tema e o valor 3, ao menor nível de conhecimento do respondente. Sendo assim, utilizando o *software* Jamovi, foi realizado o teste de normalidade *Shapiro-Wilk* conforme a Figura 3 a seguir:

Figura 3 – Teste de Normalidade

Teste à Normalidade (Shapiro-Wilk)

	W	p
Você sabe por que os recursos provenientes das Sobras Lícitas (SL) são classificados como despesas discricionárias, mesmo sendo originados das sobras de recursos de alimentação/municiamento, que são classificados como despesas obrigatórias (Agregador B)?	0.896	<.001
Enquanto agente financeiro e/ou gestor de município, classifique o nível de dificuldade em acompanhar e/ou compreender os valores recebidos de Z.4C3.SL.	0.887	<.001
Classifique o nível de previsibilidade, em termos de planejamento orçamentário, do recebimento de recursos de Z.4C3.SL.	0.890	<.001
Você já tinha o conhecimento de que os recursos de Sobras Lícitas	0.702	<.001
Classifique o nível de dificuldade que o recebimento dos recursos da Z.4C3.SL atrelados a diferentes AOXPO pode causar.	0.902	<.001

Nota. Um p-value pequeno sugere a violação do pressuposto da normalidade

Fonte: *Software* Jamovi (2024).

Em estatística inferencial, o parâmetro p – valor p ou p -valor – é uma medida que ajuda a determinar a significância dos resultados obtidos em um teste estatístico, pois indica a probabilidade de obter os resultados observados (ou mais extremos) se a hipótese nula for verdadeira (RODRIGUES; LIMA; BARBOSA, 2017). Na análise, observam-se valores de p inferiores a 0,001, indicando que as respostas não seguem uma distribuição normal.

A partir desta constatação, foi descartada a possibilidade de utilizar os resultados de testes paramétricos, como o T de *Student*. Consequentemente, a metodologia sugere que sejam utilizados testes não paramétricos. Neste caso, foi escolhido o teste W de *Wilcoxon*, ainda no mesmo *software*, obtendo o seguinte resultado (Figura 4):

Figura 4 – Teste de W de Wilcoxon

Teste t para uma amostra

		Estatística	p
Você sabe por que os recursos provenientes das Sobras Lícitas (SL) são classificados como despesas discricionárias, mesmo sendo originados das sobras de recursos de alimentação/municiamento, que são classificados como despesas obrigatórias (Agregador B)?	W de Wilcoxon	2145	<.001
Enquanto agente financeiro e/ou gestor de município, classifique o nível de dificuldade em acompanhar e/ou compreender os valores recebidos de Z.4C3.SL.	W de Wilcoxon	2145	<.001
Classifique o nível de previsibilidade, em termos de planejamento orçamentário, do recebimento de recursos de Z.4C3.SL.	W de Wilcoxon	2145	<.001
Você já tinha o conhecimento de que os recursos de Sobras Lícitas	W de Wilcoxon	2145	<.001
Classifique o nível de dificuldade que o recebimento dos recursos da Z.4C3.SL atrelados a diferentes AOXPO pode causar.	W de Wilcoxon	2145	<.001

Nota. $H_0: \mu = 0$

Fonte: *Software* Jamovi (2024).

A hipótese nula (H_0) do teste W de *Wilcoxon* é que a mediana das diferenças entre os pares de observações é igual a zero, indicando não haver diferença significativa entre as medianas das respostas. Na Figura 4, observa-se a estatística W de 2145 e p -valores inferiores a 0,001 para as perguntas, o que implica a rejeição da hipótese nula, dado que a probabilidade das diferenças observadas serem aleatórias é extremamente baixa (menor que 0,1%).

Isso significa que existe uma diferença estatisticamente significativa entre as medianas das respostas analisadas, indicando que os respondentes apontaram um nível de dificuldade ou de conhecimento que não pode ser atribuído ao acaso. Além disso, a uniformidade dos p -valores demonstra uma consistência marcante na percepção dos respondentes em relação aos desafios enfrentados na gestão orçamentária, tanto nas escalas de 1 a 5 quanto de 1 a 3, o que reforça a credibilidade dos dados coletados.

A análise conclui que os respondentes percebem dificuldades na gestão orçamentária em todas as questões avaliadas, corroborando a hipótese de que, diante das recentes alterações na sistemática de Sobras Lícitas, as OM têm enfrentado dificuldades na gestão do orçamento. Com os valores de $p < 0,001$ no teste W de *Wilcoxon* e o teste de normalidade *Shapiro-Wilk* confirmando a não normalidade dos dados, é possível afirmar que esses percalços são estatisticamente relevantes, indicando que não se trata de uma percepção aleatória ou isolada.

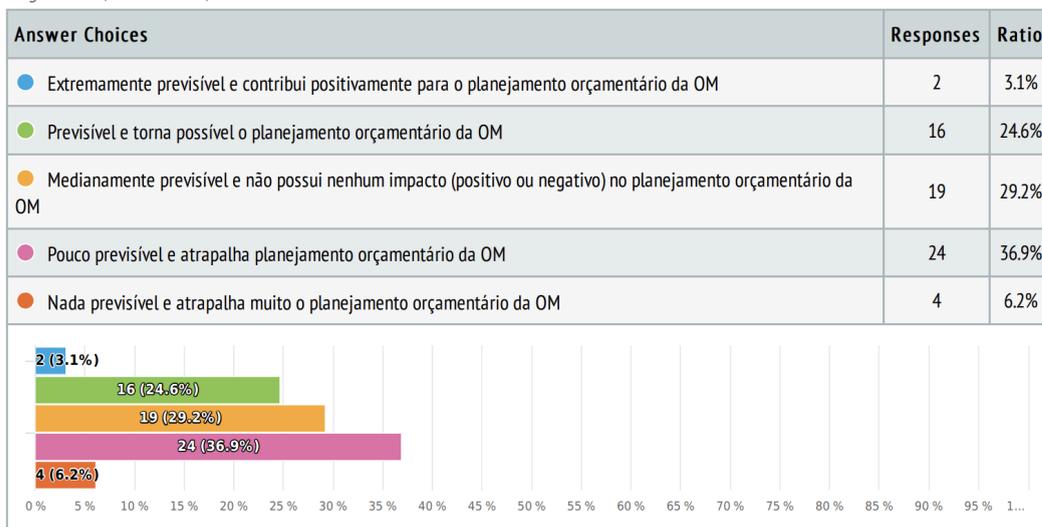
Especificamente, as respostas apontam para dificuldades relacionadas à previsibilidade, ao acompanhamento dos valores recebidos e à correta aplicação dos recursos, respeitando o enquadramento das despesas aos pares AO x PO. A consistência dos valores de p reforça a validade dos achados, evidenciando um padrão claro nas respostas e sustentando a confiabilidade da pesquisa. Isso sugere que as percepções registradas pelos respondentes são representativas da realidade enfrentada pelas OM da MB, de maneira geral.

Além da análise estatística inferencial realizada com base nas cinco perguntas fechadas, as respostas também foram examinadas por meio do relatório final do questionário, apresentado no Apêndice A². Observou-se, portanto, que as perguntas quarto (04) e seis (06) destacaram-se como as principais áreas de dificuldade relatadas pelos respondentes. Essas questões abordam os problemas relacionados à previsibilidade no recebimento dos recursos de Sobras Lícitas e à vinculação desses recursos a diferentes pares de AO x PO, aspectos que fogem ao controle direto dos gestores das OM. As Figuras 5 e 6, a seguir, ilustram os achados:

Figura 5 – Resultados da pergunta 4

4 Classifique o nível de previsibilidade, em termos de planejamento orçamentário, do recebimento de recursos de Z.4C3.SL.

Single choice, answers 64 x, unanswered 0 x

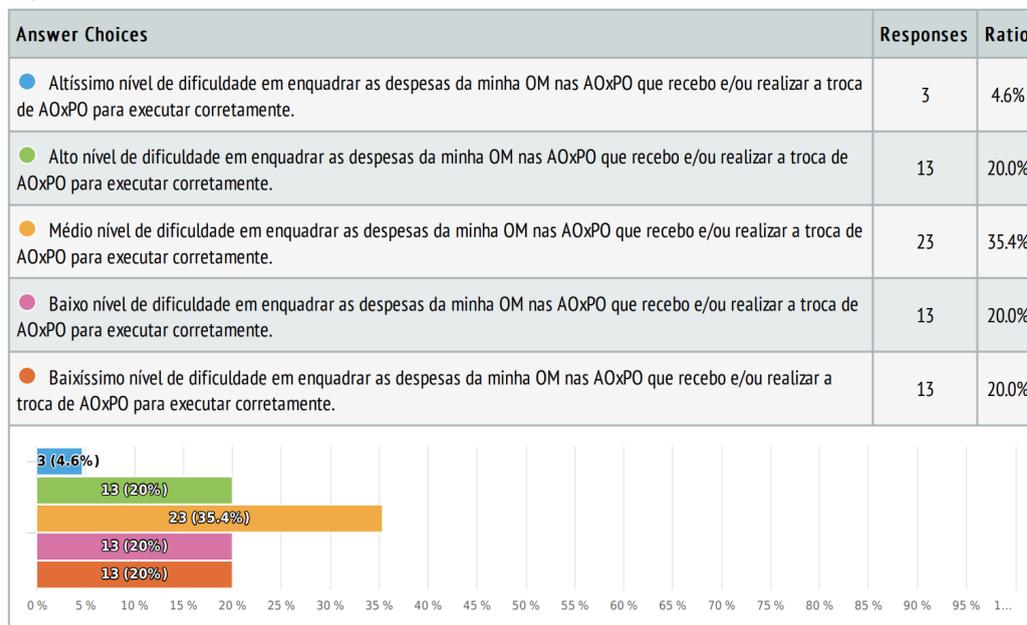


Fonte: Plataforma *Survio.com* (2024)

Figura 6 – Resultados da pergunta 6

6 Classifique o nível de dificuldade que o recebimento dos recursos da Z.4C3.SL atrelados a diferentes AOxPO pode causar.

Single choice , answers 64 x, unanswered 0 x



Fonte: Plataforma *Survio.com* (2024)

Em relação à sétima pergunta do questionário, aberta e de caráter não obrigatório, em que pese apenas 11 dos 65 respondentes terem fornecido comentários adicionais válidos, esses *insights* foram considerados valiosos e enriqueceram a análise qualitativa fundamentada na metodologia de análise de conteúdo. O processo analítico seguiu etapas rigorosas para assegurar consistência, quais sejam: leitura inicial das respostas; codificação; agrupamento dos códigos em categorias maiores; e interpretação dos dados no contexto da pesquisa.

A leitura atenta de todas as respostas permitiu compreender o panorama geral e identificar temas emergentes sobre as dificuldades na gestão orçamentária das SL. Os temas foram organizados por códigos atribuídos a trechos específicos das respostas, capturando as ideias centrais com palavras ou frases curtas para organizar a análise dos dados qualitativos.

Para isso, fez-se uso do *software* ATLAS.ti, que com seus recursos de codificação (Figura 7), organização e visualização de dados, permitiu uma estruturação mais eficiente e aprofundada das respostas, evidenciando padrões, conexões e nuances nos dados coletados, cuja análise completa de dados consta no Apêndice B². A seguir, apresentam-se os códigos identificados, acompanhados de suas respectivas frequências de ocorrência (Figura 7):

Figura 7 – Codificação da Análise de Conteúdo

	1 Análise Qualitativa	Totais
	11	
○ ◇ Cálculo de sobras lícitas	2	2
○ ◇ Controle	2	2
○ ◇ Enquadramento no par A...	5	5
○ ◇ Lei 14.133/2021	4	4
○ ◇ Planejamento	5	5
○ ◇ Previsibilidade	3	3
Totais	21	21

Fonte: *Software* ATLAS.ti (2024)

Os códigos foram essenciais para agrupar as respostas em duas categorias abrangentes: Planejamento e Conformidade Legal; e Cálculo e Controle de SL. Em seguida, interpretaram-se os dados no contexto da pesquisa. Na primeira categoria, estão englobados assuntos referentes à previsibilidade e capacidade de planejamento dos gestores, bem como o correto enquadramento legal, tanto em relação aos pares AO x PO, quanto às diretrizes da Lei nº 14.133/2021.

Neste quesito, destacaram-se trechos mencionando a "falta de previsibilidade no recebimento dos recursos que impacta no atendimento das necessidades da OM" e sobre a necessidade de "respeitar o planejamento nas aquisições sobre a ótica da Lei nº 14.133 de 2021". Além disso, foram feitas observações sobre a dificuldade de enquadramento das despesas corretamente, tais como a dúvida sobre "quais objetos podem ser contratados com o Z" – sendo, nesse caso, a letra Z em referência ao Agregador da Submeta Z.4C3.SL. Com isso, ficou evidente que, em sua maioria, as opiniões convergem para a percepção de que a nova sistemática de SL ainda gera dificuldades na correta e eficiente gestão orçamentária, em termos de planejamento e enquadramento legal.

Já na segunda categoria, Cálculo e Controle de SL, as respostas indicaram dificuldades operacionais relevantes. Muitos respondentes destacaram as barreiras enfrentadas pelas Unidades Gestoras Executoras (UGE) para controlar e executar os recursos de SL de várias Unidades Gestoras Responsáveis (UGR). Comentários mencionaram a complexidade na explicação dos cálculos de SL e a falta de transparência dos valores entre as unidades, como exemplificado nas observações sobre a "dificuldade de explicar o cálculo de provisionamento das sobras lícitas" e a falta de clareza em relação ao "desembolso contingenciado de forma variável ao longo dos meses".

Além disso, houve comentários sobre atrasos e falta de transparência nos processos de descentralização financeira. Um respondente descreveu que "os contingenciamentos da DGOM com relação ao desembolso não são muito claros e os valores percentuais variam de acordo com o mês, o que dificulta o controle." Esse conjunto de observações evidencia uma dificuldade dos gestores em compreender e aplicar os cálculos de SL de maneira precisa, sugerindo a necessidade de melhorias na comunicação e padronização desses processos.

Diante disso, a análise qualitativa complementou os dados quantitativos obtidos nas perguntas fechadas, fornecendo uma visão mais detalhada dos desafios enfrentados pelos gestores. Enquanto as perguntas quarto (4) e seis (6) apontaram altos níveis de dificuldade na previsibilidade e no correto enquadramento da execução orçamentária, os comentários qualitativos, obtidos pela questão sete (7), reforçaram essas questões. Essa correlação pode ser observada, ao considerar a percepção de um avaliador, o qual destacou que "A nova sistemática tornou a execução do recurso um pouco mais lenta e dificultosa", sugerindo, assim, que a implementação da nova sistemática gerou barreiras adicionais na gestão.

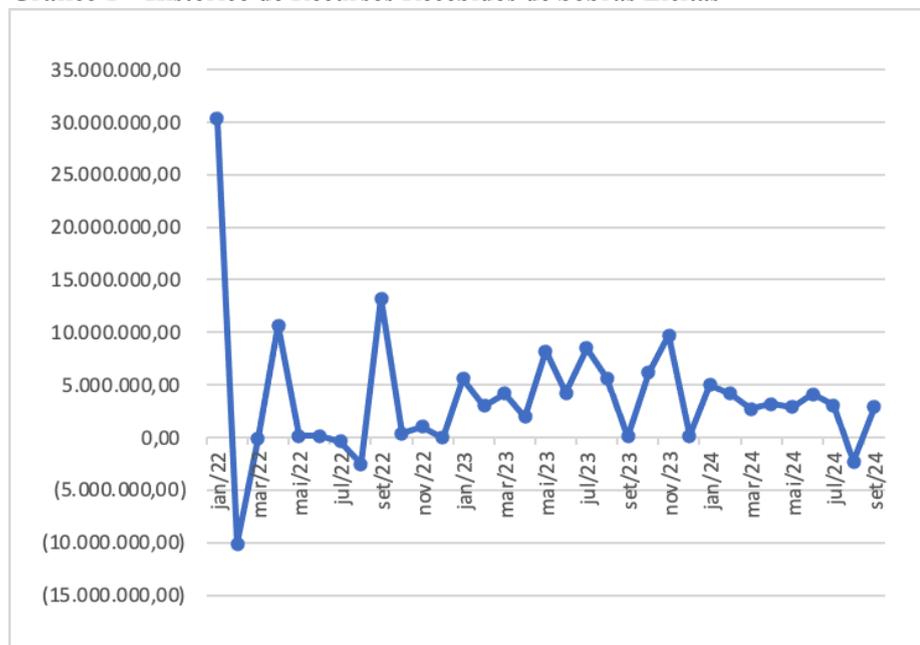
4.2 DADOS DO TESOIRO GERENCIAL

A partir do Tesouro Gerencial, é possível extrair relatórios e painéis dinâmicos que refletem a execução orçamentária em diferentes níveis de detalhamento, como Dotação Orçamentária, Despesas Empenhadas e Pagas, entre outros (REIS; PERTEL, 2019). A confiabilidade e abrangência da ferramenta são corroboradas pela adoção dessa ferramenta pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como instrumento em seus processos de fiscalização, conforme o Acórdão 2527/2022-TCU-Plenário.

Por meio dessa ferramenta, foi extraído um relatório, disponível no Apêndice C², com dados sobre a disponibilidade de recursos classificados como SL no período delimitado entre janeiro de 2022 e setembro de 2024. Esse relatório abrange todas as Unidades Gestoras Executoras (UGE) da MB que receberam tais recursos nesse período. Com isso, foi possível realizar uma análise histórica mensal, evidenciando as variações e os padrões na

disponibilização desses recursos ao longo do tempo (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Histórico de Recursos Recebidos de Sobras Lícitas



Fonte: elaborado pela autora.

A análise do Gráfico 1 revela uma variação significativa nos montantes de SL recebidos mensalmente pelas Unidades Gestoras Executoras (UGE) ao longo do período. Em janeiro de 2022, houve aumento acentuado nos valores recebidos, seguido de uma queda abrupta em fevereiro. Esse padrão pode ser atribuído ao fato de 2022 ter sido o ano inicial de implementação da nova sistemática, tornando janeiro de 2022 o marco inicial do modelo. Em 2022 e 2023, persiste oscilação considerável nos valores mensais, com alguns picos em maio e setembro de 2022 e em julho e novembro de 2023, sugerindo uma variação sazonal na disponibilização dos recursos. Entende-se que a distribuição dos recursos não segue uma tendência linear ou previsível, possivelmente refletindo ajustes ou contingenciamentos orçamentários ao longo do ano.

A partir de 2024, as variações nos montantes recebidos parecem menos acentuadas, indicando leve tendência de estabilização em torno de valores mais próximos da média. No entanto, em alguns meses, como março de 2022 e julho de 2024, os valores negativos indicam a necessidade de ajustes ou devolução de recursos, sugerindo dificuldades na precisão das previsões orçamentárias e desafios na gestão das Sobras Lícitas. Em perspectiva geral, essas flutuações indicam que a disponibilidade de recursos de SL foi instável durante o período analisado, com alta volatilidade até meados de 2023 e tendência de menor variação em 2024. Esse padrão sugere um processo de adaptação gradual à nova sistemática.

O relatório apresentado no Apêndice C² detalha os pares de Ação Orçamentária e Plano Orçamentário aos quais os recursos de SL foram vinculados, conforme ilustrado no Quadro 2. No total, ao longo do período analisado, foram identificados recursos orçamentários vinculados a treze pares distintos de AO x PO.

Quadro 2 – Pares AO x PO vinculados aos recursos de Sobras Lícitas

Ação Orçamentária		Plano Orçamentário	
14T7	Desenvolvimento de Sistemas de Tecnologia Nuclear da Marinha	0004	Manutenção e Operação das Unidades de Tecnologia Nuclear da Marinha
2000	Administração da Unidade	0001	Manutenção Geral
2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	0003	Assistência Médica e Odontológica de Militares - Complementação da União
2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e Seus Dependentes	0008	Assistência Social aos Militares e seus Dependentes
20XR	Capacitação Profissional da Marinha	0001	Formação, Aperfeiçoamento e Especialização de Militares e Civis da Marinha
219D	Adequação de Ativos de Infraestrutura das Organizações Militares	0001	Adequação de Instalações de Ensino da Marinha
21A0	Aprestamento das Forças - Manutenção da Prontidão e da Capacidade Operativa	0002	Aprestamento das Forças Navais
21A0	Aprestamento das Forças - Manutenção Da Prontidão e da Capacidade Operativa	0001	Logística de Material Da Marinha
21BY	Fiscalização da Navegação Aquaviária	0001	Registro e Fiscalização De Embarcações
21BZ	Prestação de Auxílios à Navegação	0001	Produção de Auxílios à Navegação e Salvaguarda da Vida Humana no Mar
21CL	Recomposição do Núcleo do Poder Naval	0003	Desenvolvimento e Renovação de Meios de Fuzileiros Navais
21D0	Reforma, Manutenção e Readequação de Próprios Nacionais Residenciais para os Comandos Militares	0000	Reforma, Manutenção e Readequação de Próprios Nacionais Residenciais para os Comandos Militares
2510	Prestação de Ensino Profissional Marítimo	0000	Prestação de Ensino Profissional Marítimo

Fonte: Tesouro Gerencial, com adaptação da autora.

A análise do Quadro 2 revela uma disparidade significativa entre as diferentes áreas contempladas pelos pares de AO x PO vinculados aos recursos de SL. Essa diversidade, combinada à falta de autonomia das OM para selecionar os pares AO x PO nos quais os recursos serão alocados, contribui para uma execução orçamentária mais rígida.

Tal estrutura apresenta desafios relevantes para o planejamento orçamentário e o correto enquadramento das despesas, uma vez que a execução dos recursos deve obedecer estritamente à vinculação específica de cada par AO x PO. Esse fator pode reduzir a flexibilidade na alocação de recursos e aumentar a complexidade da gestão orçamentária.

4.3 CONCLUSÕES DA ANÁLISE DE DADOS

A análise conjunta dos dados obtidos no questionário, que envolveu a análise estatística inferencial, o exame de relatórios e a análise qualitativa de conteúdo, possibilitou uma compreensão completa e detalhada dos desafios enfrentados na gestão das SL. A combinação dessas abordagens permitiu identificar padrões significativos nos desafios reportados pelos respondentes e forneceu uma base sólida para fomentar estudos futuros a respeito do aprimoramento da sistemática de Sobras Lícitas na Marinha do Brasil.

Foram identificados, principalmente, dificuldades relacionadas ao planejamento orçamentário, como consequência da falta de previsibilidade de recebimento dos recursos e

necessidade de adequação à NLLC. Conclui-se, ademais, que o controle da execução orçamentária foi comprometido pela complexidade na compreensão dos cálculos das novas Sobras Lícitas Ajustadas, bem como pela dificuldade das UGE em monitorar e executar os saldos das diversas UGR.

No tocante aos dados do Tesouro Gerencial, foi perceptível a oscilação (Gráfico 1) nos recebimentos de créditos nas diversas AI da Submeta Z.4C3.SL, corroborando com a ideia de imprevisibilidade na descentralização de recursos. A presença de diferentes áreas atendidas pelos pares de AO x PO vinculados às SL (Quadro 2) também corrobora a percepção dos gestores sobre a dificuldade de correto enquadramento dos objetos a serem contratados.

A ausência de previsibilidade prejudica a gestão de recursos militares, que necessita de estabilidade para a continuidade de serviços essenciais. Para que a Marinha do Brasil cumpra suas funções de defesa, é “prioritário assegurar a continuidade e a previsibilidade na alocação de recursos orçamentários e financeiros para o Setor de Defesa” (BRASIL, BRASIL, 2020d, p. 22). A volatilidade, assim, compromete a eficácia da Submeta Z.4C3.SL, dificultando o planejamento e a alocação eficiente de recursos.

Em suma, a análise combinada dos dados quantitativos e qualitativos, incluindo as respostas do questionário e os dados do relatório do TG, evidenciou que as OM têm enfrentado desafios em áreas como previsibilidade orçamentária, descentralização e correta aplicação dos recursos, bem como a adaptação às novas exigências legais e normativas. Dessa forma, a pesquisa revela um alinhamento entre as percepções dos gestores e as evidências orçamentárias do Tesouro Gerencial, sugerindo que as mudanças recentes, embora relevantes, ainda demandam aprimoramentos para atender plenamente as necessidades das OM.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho investigou os impactos das recentes alterações na sistemática de Sobras Lícitas sobre a gestão orçamentária das OM da MB. A pesquisa foi motivada pela questão central: “Diante das recentes alterações na sistemática de Sobras Lícitas, as Organizações Militares da Marinha do Brasil têm enfrentado dificuldades na gestão orçamentária?”. O objetivo geral desta pesquisa foi analisar os impactos das mudanças na sistemática de Sobras Lícitas na gestão orçamentária das OM da MB, identificando possíveis dificuldades enfrentadas pelos gestores.

Para isso, foram definidos dois objetivos específicos: mapear as principais mudanças legais e normativas que culminaram no encerramento da Gestoria de Caixa de Economias; e verificar se as OM da MB enfrentam dificuldades na gestão orçamentária das Sobras Lícitas. O primeiro foi alcançado por meio de uma análise minuciosa da evolução legislativa e normativa desde a criação da Caixa de Economias até o contexto atual. Essa análise permitiu identificar as principais modificações nos processos regulatórios e seus impactos na estrutura de gestão orçamentária, oferecendo um panorama detalhado das adaptações exigidas das OM.

Já o segundo objetivo específico, com foco na identificação de potenciais dificuldades na gestão orçamentária, foi atingido por meio de um questionário direcionado a militares atuantes na área de Execução Financeira. A coleta de dados incluiu 65 respostas de participantes de 50 OM distintas, abrangendo diferentes setores e áreas — operacionais, de saúde, administrativas, técnicas e dos fuzileiros navais —, o que garantiu uma amostra representativa das realidades enfrentadas por essas unidades em todo o território nacional.

A metodologia mista da análise de dados permitiu uma avaliação robusta das percepções dos gestores e do impacto prático das alterações normativas, sendo possível identificar desafios substanciais relacionados à previsibilidade no recebimento de recursos de SL e ao correto enquadramento das despesas nos pares de AO x PO. Essa dificuldade foi

associada à necessidade de conformidade com a Lei nº 14.133/2021, evidenciando uma complexidade acrescida na gestão orçamentária dessas unidades.

A utilização do teste W de *Wilcoxon* confirmou que as respostas coletadas não se distribuem de maneira aleatória, apontando um consenso entre os respondentes sobre os principais desafios enfrentados. A interpretação dos dados extraídos do Tesouro Gerencial corroborou as percepções identificadas no questionário, além de evidenciar que o estudo histórico pode fornecer *insights* importantes sobre a tendência de estabilização futura, com base na observação dos padrões de flutuação, a partir de 2024.

A partir das análises realizadas, foi possível responder ao problema de pesquisa, concluindo que as OM da MB têm enfrentado dificuldades na gestão das Sobras Lícitas, especialmente quanto ao planejamento orçamentário e controle da execução dos recursos. A nova sistemática impôs novas exigências, que, embora visem a maior transparência e eficiência, acarretaram dificuldades adicionais para os gestores das OM.

Isto posto, o estudo não só aprofunda a compreensão dos impactos das recentes mudanças na gestão orçamentária das OM, como também fornece subsídios valiosos aos formuladores de políticas orçamentárias da Marinha e abre perspectivas relevantes para futuras pesquisas. Entre elas, destacam-se estudos sobre o aprimoramento da metodologia de cálculo dos valores distribuídos, o desenvolvimento de mecanismos que aumentem a previsibilidade desses recursos, e a possibilidade de vincular as SL a AO x PO mais amplos, promovendo, assim, maior flexibilidade no enquadramento dos objetos contratados.

Em síntese, constata-se a importância de ajustes contínuos na gestão orçamentária da Marinha do Brasil, para garantir uma gestão mais eficiente e alinhada com as metas do Planejamento Estratégico da Marinha (PEM-2040) e o Objetivo Naval 12 (OBNAV-12) de aperfeiçoamento da gestão orçamentária, financeira e administrativa.

Por fim, faz-se necessário mencionar que a pesquisa foi realizada em curto período de tempo (agosto a outubro de 2024), sendo um fator limitador da pesquisa. Para uma avaliação mais abrangente, seria necessário maior tempo. Os recursos tecnológicos atuais, como *Survio.com*, *Jamovi* e *ATLAS.ti* contribuíram sobremaneira para agilizar a pesquisa.

NOTAS

¹Link para o questionário aplicado, disponível em: <https://www.survio.com/survey/d/E3M8D8Z1R6E4P6E7O>

² Acesso aos apêndices:  TCC-CApA-IM-2024-DGOM-15

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 483, de 24 de agosto de 1937.** Discrimina os recursos que constituem a receita das Caixas de Economia de que trata o Regulamento para os Conselhos Econômicos da Marinha. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 ago. 1937. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-483-24-agosto-1937-555795-publicacaooriginal-75170-pl.html> Acesso em: 01 de out. de 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 01 abr. 2021a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14133-1-abril-2021-791222-publicacaooriginal-162591-pl.html> Acesso em: 01 de out. de 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.** Institui o Regime Fiscal Sustentável, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 29 jun. 2023a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2023/leicomplementar-200-30-agosto-2023-794631-publicacaooriginal-169053-pl.html> Acesso em: 30 de set. de 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 21 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa.** 2020d. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressional_22_07_2020.pdf/view Site atualizado em 31/10/2022. Acesso em: 21 de ago. de 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual Técnico do Orçamento – MTO 2024.** Brasília. 8ª edição, 2024a. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2024:mto2024.pdf> Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. Marinha do Brasil. Diretoria de Finanças da Marinha. **Circular nº 01/2022:** Evolução da Sistemática de Caixa de Economias e Encerramento das Contas Bancárias das Gestorias de Caixa de Economias e de Municípios. Rio de Janeiro, RJ, 2021b.

BRASIL. Marinha do Brasil. Diretoria de Finanças da Marinha. **Circular nº 13/2024:** Procedimentos complementares para a Gestão de Municípios da MB. Rio de Janeiro, RJ, 2024d.

BRASIL. Marinha do Brasil. Diretoria de Finanças da Marinha. **Circular nº 17/2020:** Nova Sistemática do Municípios da Marinha. Rio de Janeiro, RJ, 2019.

BRASIL. Marinha do Brasil. Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha. **Circular nº 01/2024:** Procedimentos para apuração e provisionamento de Sobras Lícitas. Rio de Janeiro, RJ, 2024e.

BRASIL. Marinha do Brasil. Secretaria-Geral. **SGM-302 – Normas Sobre Pagamento de Pessoal na Marinha.** Rev. 6, 2023b.

BRASIL. Marinha do Brasil. Secretaria-Geral. **SGM-305** – Normas Sobre Municciamento. Rev. 3, 2020b.

BRASIL. Marinha do Brasil. Secretaria-Geral. **SGM-306** – Normas Sobre Caixa de Economias. Rev. 3, 2020c.

BRASIL. Marinha do Brasil. Secretaria-Geral. **SGM-401** – Normas Para Gestão do Plano Diretor. Rev. 3, 2024c.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040)**. Estado-Maior da Armada, Brasília-DF, 2020a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01)**, 5ª Ed. Brasília, DF, 2015. 292 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Nota Técnica SEI nº 16/2018/GESFI/COFIN/SUGEF/STN-MF**. Proposta de Alteração na Rotina do Comando da Marinha de emissão de Ordem Bancária Tipo 14 e de sobras lícitas. Brasília: STN, 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento – SIOP**. Brasília: MPDG, 2024. Disponível em: <http://www.siop.gov.br> Acesso em: 10 out. 2024b.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 de ago. de 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 22.098, de 17 de novembro de 1932**. Aprova o Regulamento para os Conselhos Econômicos da Marinha. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d22098.htm Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.527/2022 – Plenário**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2527/2022/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 29 out. 2024.

BREVIÁRIO, Álaze Gabriel do. **Os Três Pilares da Metodologia da Pesquisa Científica: O Estado da Arte**. 1ª ed. Curitiba. Editora Appris, 2020. 283 p. 23cm. Formato e-book. ISBN 97865582055586. CDD - 325.381.

CAMPOS, Carla Aldrin de M. **Portfolio de Produtos do Projeto de Extensão Museu 3D: Elaboração e Gestão**. Orientadora: Elenice Maria Correa-Gillieron. 2021. 186 f. Dissertação de Mestrado. Programa de Mestrado Profissional em Gestão, Educação e Difusão em Biociências. Universidade Federal do Rio de Janeiro. IBqM. 2021. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/702521> Acesso em: 31 out. 2024.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Magda Lopes. 3ª ed. Artmed Editora. Porto Alegre. 2010. 296 páginas. ISBN 0-7619-2442-6. Original © 2003.

DALMORO, M.; VIEIRA, K. M. Dilemas na Construção de Escalas Tipo Likert: O Número de Itens e a Disposição Influenciam nos Resultados? **Revista Gestão Organizacional**, Vol. 6. Edição Especial. 2014. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/1386> Acesso em: 03 de out. de 2024.

FERREIRA, Carlos Augusto Lima. Pesquisa Quantitativa e Qualitativa: Perspectivas para o Campo da Educação. **Revista Mosaico**, v. 8, n. 2, p. 173-182, jul./dez. 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed., 2. reimpr. Barueri, SP: Atlas, 2023. ISBN 978-65-597-7163-9. Disponível em: <https://dokumen.pub/qdownload/como-elaborar-projetos-de-pesquisa-7nbsped-6559771636-9786559771639.html> Acesso em: 27 ago. 2024.

LEITE, Josiara Barbosa Diniz. **Uma análise comparativa das prioridades orçamentárias de deputadas e deputados federais**. 2023. Artigo científico (Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Orçamento Público) – Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2023. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx>. Acesso em: 30 out. 2024.

LUNELLI, Tainara Luana; STUEPP, Vaniele Weinrich. A comunicação organizacional: Análise da importância da comunicação na visão dos acadêmicos. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v.11, n.2, p.01-16, TRI II, 2017. ISSN 1980- 7031. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/rica/article/view/17902/11684> Acesso em: 01 nov. 24

MENDES, Rosana Maria; MISKULIN, Rosana Giaretta Sguerra. A análise de conteúdo como uma metodologia. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 47, n. 165, p. 1044-1066, jul./set. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/198053143988>. Acesso em: 01 nov. 2024.

MEYER, P.; VOSGERAU, D. S. R. Contribuições do ATLAS.ti para a qualidade de uma pesquisa qualitativa com o método da grounded theory. **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba: Editora PUCPRESS, v. 23, n. 77, p. 929-944, abr./jun. 2023. DOI: <https://doi.org/10.7213/1981-416X.23.077.AO08>. Acesso em: 01 nov. 2024.

MONTENEGRO, Januário José; RENGEL, Rodrigo; ROSA, Fabrícia Silva da; LUNKES, Rogério João; HASKEL, Ana Paula. Reflexos da COVID-19 no orçamento público do governo federal. **Revista Gestão Organizacional**, v. 14, n. 1, 2021. Disponível em: <https://unichapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/5560>. Acesso em: 31 out. 2024.

OLIVEIRA, M.F. **Metodologia científica: Um manual para a realização de pesquisas em Administração**. Maxwell Ferreira de Oliveira. -- Catalão: UFG, 2011. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf Acesso em: 27 de ago. de 2024.

PEREIRA, Adriana Soares; SHITSUKA, Dorlivete Moreira; PEREIRA, Fábio José; SHITSUKA, Ricardo. **Metodologia da pesquisa científica** [recurso eletrônico]. 1. ed. Santa Maria, RS: UFSM, 2018. e-book. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/15824> Acesso em: 31 out. 2024.

REIS, Jair Teixeira dos; PERTEL, Geani Esther. Contribuições do Tesouro Gerencial como Ferramenta de Controle da Execução Orçamentária do MPF-ES. **Cadernos UNINTER de Gestão Pública e Políticas Públicas**, 2019. Disponível em: <https://www.cadernosuninter.com/index.php/ESGPPJS/article/view/874>. Acesso em: 21 out. 2024.

RODRIGUES, Célio Fernando de Sousa; LIMA, Fernando José Camello de; BARBOSA, Fabiano Timbó. Importância do uso adequado da estatística básica nas pesquisas - clínicas.

Revista Brasileira de Anestesiologia, Maceió, AL, Brasil, 2017. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rba/a/N5PgBCrzhDkfRbX8QXsctHx/?format=pdf&lang=pt>
Acesso em: 31 out. 2024.

SCHMULLER, Joseph. **Análise Estatística com R para Leigos**. Tradução da 2ª edição. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019. ISBN 978-85-508-1301-1. Disponível em:
https://www.ufrb.edu.br/ccaab/images/AEPE/Divulga%C3%A7%C3%A3o/LIVROS/An%C3%A1lise_Estat%C3%ADstica_com_R_para_Leigos_-_2%C2%AA_Edi%C3%A7%C3%A3o_-_Joseph_Schmuller_-_2019.pdf. Acesso em: 03 ago. 2024.

SILVA , Jennyfer Nunes da; MARTINS , Daiane. **Construção, validação e aplicação de questionário**. Laboratório de Pesquisa em Empreendedorismo e Inovação (LAPEI). Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas - FACE/UFG. Universidade Federal de Goiás. 2022. Disponível em:
<https://lapei.face.ufg.br/p/42958-14-construcao-validacao-e-aplicacao-de-questionario>
Acesso em: 31 out. 2024.

SOUZA, Marcelo Pereira. **Perspectiva Quali-Quanti no Método de uma Pesquisa**. Anais do 11 Encontro Internacional de Formação de Professores/12 Fórum permanente de Inovação Educacional / 4 Encontro Estadual da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação - Seção Sergipe. v. 11, n. 1, 2018. Disponível em:
<https://eventos.set.edu.br/enfope/article/view/8668> Acesso em: 31 out. 2024.