



Universidade de Brasília
Faculdade UnB Planaltina - FUP
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP

DAVID DE LIMA FREITAS

**AS IMPLICAÇÕES DO BLOQUEIO E CANCELAMENTO DE
DESPESAS PÚBLICAS INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NA
EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS A CARGO DO MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (MJSP)**

Brasília-DF

2023

DAVID DE LIMA FREITAS

**AS IMPLICAÇÕES DO BLOQUEIO E CANCELAMENTO DE
DESPESAS PÚBLICAS INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NA
EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS A CARGO DO MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (MJSP)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Honorato da Silva Junior

Brasília-DF

2023

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

FF866i FREITAS, DAVID DE LIMA
AS IMPLICAÇÕES DO BLOQUEIO E CANCELAMENTO DE DESPESAS
PÚBLICAS INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NA EXECUÇÃO DAS
POLÍTICAS A CARGO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA
PÚBLICA (MJSP) / DAVID DE LIMA FREITAS; orientador LUIZ
HONORATO DA SILVA JUNIOR. -- Brasília, 2023.
99 p.

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) --
Universidade de Brasília, 2023.

1. Orçamento Público. 2. Despesa Orçamentária. 3.
Ministério da Justiça e Segurança Pública. 4. Restos a
Pagar. 5. Implicações dos Restos a Pagar. I. JUNIOR, LUIZ
HONORATO DA SILVA, orient. II. Título.

DAVID DE LIMA FREITAS

AS IMPLICAÇÕES DO BLOQUEIO E CANCELAMENTO DE DESPESAS PÚBLICAS
INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS A CARGO DO
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (MJSP)

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Dissertação de Mestrado do
Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Gestão Pública da Universidade de Brasília.

Prof. Dr. Luiz Honorato da Silva Junior
Universidade de Brasília – UNB
Presidente e Orientador

Prof. Dr. André Nunes
Universidade de Brasília – UNB
Examinador interno

Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva
Instituto Federal de Brasília – IFB
Examinador externo

Prof. Dr. Alexandre Nascimento de Almeida
Universidade de Brasília – UNB
Examinador interno Substituto

Brasília-DF, 13 de novembro de 2023

Dedico este trabalho ao meu avô Waldir cuja presença é lembrada com saudade, à minha esposa Bruna, minha filha Maria e aos meus pais Jorge e Wânia.

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus por estar sempre ao meu lado em todos os desafios da minha vida pessoal e profissional me concedendo a força necessária para superar obstáculos e à Nossa Senhora, cuja intercessão abençoou minha trajetória.

Ao meu avô Waldir, cuja ausência física não diminui em nada a sua presença inspiradora em minha vida.

À minha esposa Bruna e à nossa filha Maria, cujo nascimento durante a realização desta pesquisa trouxe uma nova dimensão e significado à minha existência, agradeço por serem o alicerce e a inspiração constantes.

Aos meus pais, Jorge e Wânia, pelo apoio incondicional e pelos valores que moldaram quem eu sou hoje.

Aos meus irmãos e demais familiares, cujo apoio e presença foram constantes ao longo desta jornada.

Ao meu orientador, Professor Honorato, pelos ensinamentos, paciência e dedicação que foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho. Aos Professores Luciano e André, que participaram tanto da qualificação quanto da comissão examinadora e cujas contribuições enriqueceram este trabalho.

Aos meus amigos do Ministério da Justiça e Segurança Pública que me apoiaram e motivaram para a conclusão deste trabalho, bem como aos gestores que participaram das entrevistas pelos estimados subsídios apresentados.

Cada contribuição, apoio e presença desempenharam papéis essenciais na pavimentação do caminho que culminou na conclusão deste trabalho, deixando uma marca indelével em cada etapa desta jornada.

RESUMO

Verificada uma tendência de crescimento do montante de restos a pagar não processados, nos exercícios de 2008 a 2014, foram publicados os Decretos nº 8.407/2015 e 9.428/2018, que alteram o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e instituíram um recrudescimento da forma de gerir os empenhos inscritos em restos a pagar, onde cita-se a instituição dos bloqueios e cancelamentos automáticos e a redução do prazo de vigência de um empenho inscrito em restos a pagar não processados de 5 anos para 3 anos. O presente trabalho tem como objeto de pesquisa verificar se as atuais disposições normativas que tratam do bloqueio e cancelamento de despesas públicas inscritas em restos a pagar restringem a implementação das políticas a cargo do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Durante o estudo, analisou-se o estoque de restos a pagar não processados dos anos de 2008 a 2022 e na sequência foram realizados testes de diferenças de médias utilizando os períodos anteriores e posteriores de aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de restos a pagar não processados impostos pelos Decretos nº 8.407/2015 e 9.428/2018, que indicaram impacto na execução das despesas classificadas como investimentos e nas transferências de recursos para os entes subnacionais, em especial na área de atuação governamental relacionada à segurança pública. Procedeu-se ainda, a realização de entrevistas semiestruturadas presenciais visando coletar a percepção dos gestores que atuam no órgão objeto de estudo em relação às consequências e impactos do Decreto nº 93.872/1986, restando evidenciado que o prazo de três anos, para vigência dos empenhos inscritos em restos a pagar não processados, se mostra suficiente para a execução de despesas de baixa complexidade, entretanto, é insuficiente para atendimento das transferências voluntárias, execução de obras e execução de alguns investimentos mais complexos. A principal implicação referente ao cancelamento de restos a pagar não processados diagnosticada foi o comprometimento do orçamento do exercício vigente para suportar aquelas despesas que já possuíam suporte orçamentário e tiveram seus empenhos cancelados de forma automática.

Palavras-chaves: Orçamento Público, Despesa Orçamentária, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Restos a Pagar, Implicações dos Restos a Pagar.

ABSTRACT

After identifying a growing trend in the accumulation of unprocessed unpaid obligations in the years 2008 to 2014, Decrees N°. 8,407/2015 and 9,428/2018 were issued, amending Decree N°. 93,872 of December 23, 1986, and introduced a stricter approach to managing commitments recorded as unpaid obligations, which included the implementation of automatic blocking and cancellations, along with a reduction in the validity period of commitments recorded as unprocessed unpaid obligations, from 5 years to 3 years. This work aims to determine whether the current normative provisions that deal with the blocking and cancellation of public expenses recorded as unprocessed unpaid obligations might restrict the implementation of public policies under the responsibility of the Ministry of Justice and Public Security. During the research, the rollup of unpaid obligations from 2008 to 2022 was analyzed and tests comparing the average values were conducted using the previous and subsequent periods of the applicability of the automatic cancellations of unpaid obligations imposed by Decrees N° 8,407/2015 and 9,428/2018, which indicated an impact on the execution of expenses categorized as investments and on resource transfers to subnational entities, especially in the government activities related to public security. Proceeding with semi-structured, in-person interviews with managers working within the studied federal entity aiming to gather perception into the consequences and effects of Decree N° 93,872/1986, highlighting that the three-year validity period for commitments recorded as unprocessed unpaid obligations remains sufficient for executing low-complexity expenses, yet inadequate for covering voluntary transfers, project execution, and complex investments. The main implication regarding the cancellation of unprocessed unpaid obligations was the commitment of the current year's budget to support those expenses which had already received budgetary support but were subsequently canceled automatically.

Keywords: Public Budget, Budget Expenditure, Ministry of Justice and Public Security, Remainders to Pay, Implications of Remainders to Pay.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Grupos de Natureza de Despesa.....	30
Figura 2 – Indicadores de Resultado Primário.....	31
Figura 3 – Organograma Geral do Ministério da Justiça e Segurança Pública.....	32
Figura 4 – Fluxograma de restos a pagar.....	34
Figura 5 – Sistemática de cancelamento de RAP não processados com as alterações do Decreto n.º 9.428/2018.....	37
Figura 6 – Decretos Federais que iniciaram os processos de bloqueio e cancelamento de RAP.....	39

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Lista das Unidades Orçamentárias objeto de estudo e de participantes da pesquisa...	51
Quadro 2 – Quantidade e Valor Médio dos Empenhos Inscritos em RP.....	54
Quadro 3 – Percentuais de representatividades dos GND's nas respectivas LOA's.....	56
Quadro 4 – Quantidade e Valor Médio dos Empenhos Inscritos em RPNP Cancelados.....	60
Quadro 5 – Teste 1 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2015 e 2016.....	65
Quadro 6 – Teste 2 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2015 e 2016.....	66
Quadro 7 – Teste 3 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2015 e 2016.....	67
Quadro 8 – Teste 4 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2015 e 2016.....	67
Quadro 9 – Teste 5 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2015 e 2016.....	68
Quadro 10 – Teste 6 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2015 e 2016.....	68
Quadro 11 – Teste 7 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2015 e 2016.....	69
Quadro 12 – Teste 8 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2015 e 2016.....	70
Quadro 13 – Teste 9 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2015 e 2016.....	70
Quadro 14 – Teste 10 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2018 e 2019.....	71
Quadro 15 – Teste 11 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2018 e 2019.....	71
Quadro 16 – Teste 12 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2018 e 2019.....	72
Quadro 17 – Teste 13 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2018 e 2019.....	72
Quadro 18 – Teste 14 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2018 e 2019.....	73
Quadro 19 – Teste 15 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2018 e 2019.....	73
Quadro 20 – Teste 16 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2018 e 2019.....	74
Quadro 21 – Teste 17 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2018 e 2019.....	75
Quadro 22 – Teste 18 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2018 e 2019.....	75
Quadro 23 – Consolidação dos Resultados dos Testes de Diferenças de Médias.....	76

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do estoque de restos a pagar – R\$ bilhões	38
Gráfico 2 – Despesas Inscritas em Restos a Pagar Não processados - Valores Acumulados de 2008 a 2022 - Em reais.....	53
Gráfico 3 – Restos a Pagar Não processados Inscritos - Valores Acumulados de 2008 a 2022, por grupo de despesa.....	55
Gráfico 4 – Restos a Pagar Não processados Inscritos - Valores Acumulados de 2008 a 2022, por modalidade de aplicação.....	57
Gráfico 5 – Restos a Pagar Não processados Inscritos - Valores Acumulados de 2008 a 2022, por função de governo.....	58
Gráfico 6 – Restos a Pagar Não processados Cancelados - Valores Acumulados de 2008 a 2022.....	59
Gráfico 7 – Restos a Pagar Não processados Cancelados - Valores Acumulados de 2008 a 2022 por grupo de natureza de despesa.....	61
Gráfico 8 – Restos a Pagar Não processados Cancelados - Valores Acumulados de 2008 a 2022 por modalidade de aplicação.....	62
Gráfico 9 – Restos a Pagar Não processados Cancelados - Valores Acumulados de 2008 a 2022 por função de governo.....	63
Gráfico 10 – Restos a Pagar Não processados Inscritos e Cancelados - Valores Acumulados de 2008 a 2022.....	64

LISTA DE SIGLAS

CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CF	Constituição Federal
DEA's	Despesas de Exercícios Anteriores
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GM	Gabinete do Ministro
GND	Grupo de Natureza de Despesa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
ME	Ministério da Economia
MF	Ministério da Fazenda
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
MTO	Manual Técnico de Orçamento
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PF	Polícia Federal
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PPA	Plano Plurianual
RAP	Restos a pagar
RPNP	Restos a Pagar não Processados
RPNPC	Restos a Pagar não Processados cancelados
RPP	Restos a Pagar Processados
SE	Secretaria-Executiva
SEGEN	Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública
SENACON	Secretaria Nacional do Consumidor
SENAJUS	Secretaria Nacional de Justiça
SENAPPEN	Secretaria Nacional de Políticas Penais

SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública e
SEOPI	Secretaria de Operações Integradas
SIAFI	Sistema de Administração Financeira do Governo Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
1.1 Objetivos.....	15
1.1.1 Objetivo geral	15
1.1.2 Objetivos específicos	16
1.2 Justificativa.....	16
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1 Orçamento Público	18
2.1.1 Princípios Orçamentários.....	20
2.1.2 Despesa Orçamentária	23
2.1.3 Classificação da despesa orçamentária	27
2.2 Ministério da Justiça e Segurança Pública: Caracterização da Instituição a ser pesquisada	31
2.3 Restos a Pagar.....	33
2.3.1 Implicações dos Restos a Pagar	41
3. METODOLOGIA.....	45
3.1 Tipologia da pesquisa	46
3.2 População da amostra e participantes da pesquisa	50
4. RESULTADOS	52
4.1 Análise do estoque de Restos a Pagar dos anos de 2008 a 2022	52
4.2 Aplicação dos testes de diferenças de médias	64
4.3 Entrevistas semiestruturadas.....	76
5. CONCLUSÃO.....	86
6. REFERÊNCIAS	89
APÊNDICES	96

1. INTRODUÇÃO

O Estado implementa suas ações por meio de políticas públicas responsáveis por concretizar direitos e garantias fundamentais da população. Essas ações, conforme explicitado por Holmes e Sunstein (1999), demandam recursos financeiros considerando a premissa de que todo direito é associado à existência de um custo.

Esses custos atrelados à execução das políticas públicas são materializados na peça orçamentária, que, segundo Lima (2018), é a concretização do planejamento governamental, e possui o escopo de atender os planos e programas a partir da previsão de receitas e fixação de despesas a serem efetivadas, com a finalidade de prover bens e serviços à sociedade.

Meirelles (1984, p.326) conceitua orçamento como sendo “um programa de obras, serviços e encargos públicos, expresso em termos de dinheiro, com previsão da receita e fixação da despesa, a ser executado dentro de um ano financeiro”. Depreende-se da supracitada citação o caráter temporal de vigência do orçamento, em que o governo estima o volume de recursos que irá arrecadar e define os gastos que pretende implementar durante o exercício fiscal.

Não obstante esse precedente planejamento, determinados tipos de gasto não perpassam todas as fases da despesa dentro do mesmo exercício do orçamento aprovado. Dessa forma, existem instrumentos no sistema orçamentário que permitem a transferência dessas despesas não pagas para exercícios seguintes, um deles é a inscrição em Restos a Pagar (FORTIS; GASPARINI, 2017).

O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) define Restos a Pagar (RAP) como "despesas regularmente empenhadas, do exercício atual ou anterior, mas não pagas ou canceladas até 31 de dezembro do exercício financeiro vigente".

Verifica-se nos exercícios de 2008 a 2014 a tendência de crescimento do montante de Restos a Pagar Processados (RPP) e não Processados (RPNP), que alcançou o valor de R\$ 351,5 bilhões no exercício de 2014 e alertou os órgãos de controle para o problema, culminando com a edição do Acórdão nº 2823/2015-TCU-Plenário, TC 010.827/2015-3º do Tribunal de Contas da União (TCU), que propôs ao Governo Federal o desenvolvimento de ações com o intuito de reduzir o estoque de RAP causado pelo uso recorrente desse instrumento.

Por isso, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e o Ministério da Fazenda (MF), como órgãos responsáveis pelos sistemas estruturantes de planejamento, orçamento,

administração financeira e contabilidade, instruíram a publicação dos Decretos nº 8.407/2015 e 9.428/2018, que alteram o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e instituíram um recrudescimento da forma de gerir os empenhos inscritos em RAP, onde cita-se a instituição dos bloqueios e cancelamentos automáticos de RPNP e a redução do prazo de vigência de um empenho inscrito em RPNP de 5 anos para 3 anos (BRASIL, 2018).

Ocorre que, essa redução do prazo de vigência dos empenhos inscritos em Restos a Pagar não Processados (RPNP) provoca um descompasso com o prazo de prescrição do direito do credor que se dá em cinco anos, excetuando-se os casos em que haja interrupções decorrentes de atos judiciais (PISCITELLI; TIMBÓ, 2009).

O cancelamento de empenhos inscritos em RAP em situações que persistem o direito do credor, pode implicar, conforme ensina Nokana (2019, p. 34), na necessidade de utilização de dotação afeta ao planejamento do orçamento vigente para atender esses compromissos a cargo da rubrica de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA's).

Assim, o cancelamento dos empenhos inscritos em RAP, sem a devida verificação quanto à existência de compromisso do Governo Federal junto a fornecedores e convenientes, tem o condão de impactar tanto o planejamento orçamentário quanto o espaço fiscal de exercício posterior. Além disso o cancelamento de RAP pode comprometer a continuidade e a efetividade de projetos e programas governamentais ao passo que retira o suporte orçamentário dessas despesas.

Com isso, apresenta-se a seguinte problemática de pesquisa: Os normativos afetos ao bloqueio e cancelamento de Restos a Pagar, em especial o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, com as alterações implementadas pelos Decretos nº 8.407/2015 e 9.428/2018, restringem a execução das políticas públicas a cargo do Ministério da Justiça e Segurança Pública?

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

O presente trabalho tem como objeto de pesquisa verificar se as atuais disposições normativas que tratam do bloqueio e cancelamento de despesas públicas inscritas em Restos a Pagar restringem a implementação das políticas a cargo do Ministério da Justiça e Segurança Pública dada as suas especificidades e natureza da temática. Pretende-se analisar a legislação que

rege o bloqueio e cancelamento de despesas públicas inscritas em Restos a Pagar, a saber o texto do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 juntamente com as alterações impostas pelos Decretos nº 8.407/2015 e 9.428/2018, e, com base em tal análise, identificar as possíveis implicações que esses bloqueios e cancelamentos podem provocar na programação orçamentária e financeira, e conseqüentemente no planejamento das ações estruturadas para o alcance dos objetivos de políticas públicas sob responsabilidade do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

1.1.2 Objetivos específicos

Como objetivos específicos o trabalho pretende:

1. analisar o estoque de Restos a Pagar dos anos de 2008 a 2022, buscando evidências de que o Decreto nº 93.872/1986 com as alterações previstas nos Decretos nº 8.407/2015 e 9.428/2018, restringe a execução e o planejamento da despesa pública, em especial se os cancelamentos automáticos de RPNP afetam as políticas públicas a cargo do Ministério.
2. avaliar a percepção dos gestores que atuam na área de execução orçamentária e financeira do Ministério da Justiça e Segurança Pública em relação às conseqüências e impactos do Decreto nº 93.872/1986, em especial se o prazo de três anos para o cancelamento de Restos a Pagar estabelecido pelo Decreto nº 9.428/2018 restringe a execução das políticas públicas a cargo do Ministério.

1.2 Justificativa

O orçamento público é de extrema relevância para a formatação de uma política pública, sendo uma ferramenta estruturante da ação governamental, que compreende aspectos políticos, econômicos e sociais da atuação do Estado (ABREU E CÂMARA, 2015).

Conforme defendido por Vasconcelos (2010, p. 6), o orçamento é peça chave ao Estado. Nele restam concretizadas, em números, as escolhas políticas que pretendem à consecução da vontade popular, ao atendimento às diversas necessidades sociais, com a finalidade de promover os objetivos de uma Constituição vasta e minuciosa.

Ocorre que, observada a tendência de crescimento do montante de Restos a Pagar, que é uma das ferramentas utilizadas para a execução do orçamento público, têm sido apresentadas mudanças na legislação e diretrizes que regem esse instrumento.

Em 2019, do estoque de R\$ 189,6 bilhões de Restos a Pagar inscritos/reinscritos no âmbito da União, foi cancelado um total de R\$ 29,8 bilhões (processados e não processados), ou seja, 16% dos valores foram cancelados. Em 2018, haviam sido cancelados R\$ 19,4 bilhões dos 148,2 bilhões de estoque, o que corresponde a 12% (STN, 2020). Dos valores de Restos a Pagar inscritos/reinscritos relativos a 2019, R\$ 2,8 bilhões correspondem a RPNP do Ministério da Justiça e Segurança Pública, dos quais foram cancelados R\$ 441 milhões, ou seja 15,81%. No exercício de 2018, o cancelamento no MJSP foi de R\$ 383,5 milhões dos R\$ 2,3 bilhões de RPNP inscritos/reinscritos, o que representa 16,58%.

Em que pese a relevância do monitoramento e acompanhamento desse estoque, a realização de bloqueios e cancelamentos de Restos a Pagar de forma automática pode implicar em prejuízo à Administração Pública, no sentido de que o recurso não retorna à disposição da unidade para ser empenhado novamente, ou seja, o órgão necessitaria suportar as referidas despesas com recursos não previstos inicialmente no orçamento, tendo, portanto, que “descobrir” outras despesas inicialmente planejadas. (ALVES, OLIVEIRA E DANTAS, 2017; BARDDAL, 2019).

Destaca-se que, após a publicação do Decreto nº 9.428/2018, já foram editados três decretos prorrogando o prazo de bloqueio dos Restos a Pagar, e um decreto incluindo despesas no rol daquelas previstas para não serem objeto de bloqueio, o que pode sinalizar a ausência de entendimento pacífico no estabelecimento de regras e critérios para a utilização desse mecanismo.

Diante disso, a discussão sobre o tema torna-se essencial para avaliar se o prazo de três anos de validade dos empenhos inscritos em Restos a Pagar mostra-se suficiente para atender o fluxo processual da despesa pública.

Portanto, a relevância do tema a ser pesquisado jaz no expressivo montante de recurso inscritos em Restos a Pagar e na necessidade de se pensar em melhorias para a gestão dessas despesas no sentido de se evitar a solução de continuidade na execução de políticas públicas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Orçamento Público

O orçamento público é o instrumento por meio do qual o governo estima os valores que irá arrecadar e define os gastos que pretende implementar durante o exercício fiscal. Trata-se de uma ferramenta de planejamento na qual as políticas públicas setoriais são escalonadas segundo a agenda de governo e selecionadas para integrar o plano de ação do governo, nos limites e montantes de recursos passíveis de serem mobilizados para financiar tais gastos.

Para Wildavsky (1961, p. 184) o orçamento é “o sangue do governo, o reflexo financeiro do que o governo faz ou intenciona fazer”. Sendo assim, o problema orçamentário não se restringe ao simples objetivo de maximização de benefícios. Mostra-se como a escolha das demandas a serem atendidas, bem como a intensidade do atendimento, diante do cenário de limitação de recursos. Para o supracitado autor, essas decisões não são econômicas, mas sim políticas.

O orçamento público surgiu, como instrumento formalmente acabado, na Inglaterra no início de século XIX (GIACOMONI, 1996, p. 59). No que tange a evolução conceitual do orçamento público, essa pode ser dividida em duas fases: o "orçamento tradicional" e o "orçamento moderno" ou “orçamento-programa”.

Para Giacomoni (2021, p.51) o orçamento tradicional é, antes de qualquer coisa, um inventário de “meios” com os quais o Estado conta para levar a cabo suas tarefas. Nesse diapasão ele se limita à previsão da receita e à autorização de despesas, não explicitando os objetivos econômicos e sociais que motivaram a elaboração da peça orçamentária. A preocupação dessa técnica de orçamentação foca no controle do gasto refletido no detalhamento da despesa.

Observa-se que a principal característica do orçamento tradicional está relacionada ao seu escopo de ser um instrumento de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo e deste último sobre as demais estruturas administrativas responsáveis pelos gastos do governo, com o fim de preservar o equilíbrio financeiro e evitar a expansão das despesas.

A adoção do orçamento-programa na esfera federal foi efetivada com o advento da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. O orçamento-programa pode ser conceituado de acordo com Marter (1972, apud GIACOMONI, 1996, p. 145) como "um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire". Observa-se que sua concepção está ligada à ideia de

planejamento e que existe um liame entre as políticas que o Governo pretende implementar e a destinação de recursos para um período determinado.

O Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, adota o orçamento-programa como instrumento de planejamento. Conforme seu artigo 16, em cada ano será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Segundo Nunes, Oliveira e Béu (2015, p. 425), o orçamento-programa contempla os pressupostos exigidos para a consolidação da administração pública moderna, tendo em vista que viabiliza a eficiência, a eficácia, a economicidade e a transparência. Entretanto, coloca como requisito para que o orçamento-programa cumpra essas funções, a existência de integração com o Plano Plurianual (PPA), com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com a Lei Orçamentária Anual (LOA), em síntese, que possua vinculação com os planos e diretrizes macros de governo. Enfim, o orçamento público transforma-se num instrumento de administração, auxiliando o executivo na programação, execução e controle do trabalho do governo (GIACOMONI, 1996).

No Brasil, o orçamento possui previsão na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e é materializado anualmente numa lei específica que “estima a receita e fixa despesa” para um determinado exercício. Por força dessa característica, a execução da despesa fica condicionada à previsão ou incorporação ao orçamento.

Em 15 de dezembro de 2016 as mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam a Emenda Constitucional nº 95/16, proposta pelo Governo Federal, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, impondo um teto aos gastos públicos.

Tavares e Silva (2020, p. 01) afirmam que a “norma redesenhou em contornos radicalmente distintos as bases do direito financeiro vigente no país” e sintetizam o Novo Regime Fiscal como o congelamento real vintenário dos dispêndios primários da União, ou seja, excluídos os gastos com o serviço da dívida pública, sob mínimas exceções. Esse redesenho pode ser verificado tanto no momento da elaboração da peça orçamentária, limitada agora ao teto de gastos públicos, bem como da execução do orçamento onde restou vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites individualizados para as despesas primárias.

2.1.1 Princípios Orçamentários

O Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2022 contempla os seguintes princípios orçamentários cuja existência e aplicação decorrem de normas jurídicas: unidade ou totalidade; universalidade; anualidade ou periodicidade; exclusividade; orçamento bruto; não vinculação das receitas de impostos (BRASIL, 2022).

Considerando a estreita relação com a ferramenta de Restos a Pagar e com o tema deste estudo, será direcionada ênfase para o princípio da anualidade ou periodicidade. Segundo o MTO (2022) os princípios orçamentários são válidos para todos os Poderes e para todos os entes federativos, ou seja, se aplicam para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Esses princípios são instituídos e disciplinados tanto por normas constitucionais e infraconstitucionais quanto pela doutrina (BRASIL, 2022).

Nesse sentido, os princípios orçamentários possuem a finalidade de guiar o processo de elaboração, execução e controle do orçamento público, a partir do estabelecimento de regras básicas que lhe confere racionalidade, eficiência e transparência (BRASIL, 2022).

O princípio da unidade ou totalidade possui previsão no caput do art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964, e, segundo o MTO (2022), visa evitar múltiplos orçamentos dentro da mesma pessoa política. Nos termos desse princípio, o orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir um único orçamento para cada unidade governamental (GIACOMONI, 2021, p. 58). Dessa forma, a integralidade das receitas previstas e das despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada nível federativo (BRASIL, 2022).

O princípio da universalidade também possui fundamento na Lei nº 4.320/1964, a qual determina que a lei orçamentária de cada ente federado deverá conter todas as receitas e despesas de todos os Poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, sendo recepcionado e normatizado pelo § 5º do art. 165 da CF. De acordo com esse princípio, o orçamento (uno) deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado (GIACOMONI, 2021, p. 60).

O princípio da anualidade ou periodicidade possui fundamento no art. 165 da CF e na Lei nº 4.320, de 1964, a qual prevê que o exercício financeiro é o lapso temporal, a que se referem a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na Lei Orçamentária Anual. Nesse sentido, o art. 34 da Lei nº 4.320, de 1964 prevê que o exercício financeiro coincidirá com o ano

civil (1º de janeiro a 31 de dezembro). De acordo com o princípio da anualidade, o orçamento deve ser elaborado e autorizado para execução em um período determinado de tempo (PISCITELLI E TIMBÓ, 2010).

Santos, Costa e Silva (2021) ponderam que a anualidade orçamentária, erguida à condição de princípio orçamentário, apresenta um duplo viés, de um lado figura como uma necessidade, tendo em vista que os orçamentos públicos exercem as funções de controle, gestão e planejamento sendo imperiosa a delimitação de lapso temporal determinado com o fim de viabilizar a proposta quanto as estimativas de receitas a serem arrecadadas bem como a definição das despesas a serem autorizadas, possibilitando assim a ancoragem de instrumentos de controle.

Por outro lado, os autores argumentam que a imposição de um prazo fixo para a vigência da lei de orçamento provoca determinados problemas e distorções, posto que a atividade financeira do Estado abarca um conjunto de atos que se realizam continuamente e que, em virtude dessa realidade governamental, incide a necessidade da existência de ferramentas amparadas na legislação, como é o caso dos Restos a Pagar, que possibilitam a conciliação harmônica da temporariedade do orçamento anual com as distintas circunstâncias que insurgem da atividade financeira ininterrupta do setor público.

Entretanto esse princípio não é absoluto, uma exceção à sua aplicabilidade são os créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício financeiro, que conforme o § 2º, do artigo 167, da Constituição Federal 1988, podem ser reabertos nos limites de seus saldos e incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

Adicionalmente a essa exceção, Alves (2011) e Rota (2018) citam dois mecanismos que permitem a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária: as dotações plurianuais e o carry-over (carry-forward). No primeiro mecanismo, as dotações são planejadas em sua origem com duração plurianual, ou seja, no momento da autorização legislativa, já se estabelecem os valores relativos a cada exercício financeiro futuro. Já no segundo, as dotações são transportadas para o exercício seguinte, independentemente de sua vigência, ou seja, é possível usar uma dotação orçamentária – ainda não executada – em um período de tempo posterior àquele para o qual ela foi originalmente concedida.

Apesar de alguns autores como Aquino e Azevedo (2014) e Cavalcanti (2018) considerarem os Restos a Pagar como uma forma de carry-over, Alves (2011) e Rota (2018) demonstram a diferença entre essas ferramentas.

O princípio da exclusividade está previsto no § 8º do art. 165 da CF estabelece que a Lei Orçamentária da União não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Entretanto essa proibição não atinge a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por Antecipação de Receitas Orçamentárias - ARO, nos termos da lei. Segundo Giacomoni (2021, p. 71) esse princípio surgiu com a finalidade de evitar que a Lei de Orçamento, em razão da natural celeridade de sua tramitação no Legislativo, fosse utilizada como meio de aprovação de matérias outras que nada tinham que ver com questões financeiras.

O princípio do orçamento bruto, previsto no art. 6º da Lei nº 4.320, de 1964, preconiza o registro das receitas e despesas na Lei Orçamentária Anual pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções. Giacomoni (2021, p. 64) frisa que todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução (GIACOMONI, 2021, p. 72).

O princípio da não vinculação das receitas de impostos consta no inciso IV do art. 167 da CF e veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções estabelecidas pela própria CF. Segundo Giacomoni (2021, p. 68) a vedação da vinculação de imposto a órgão, fundo, ou despesa atende ao postulado básico do direito tributário que concebe os impostos como a fonte de recursos que viabiliza o funcionamento do Estado, principalmente de suas funções básicas.

Verifica-se que o MCASP (2021) além de dedicar-se aos princípios tratados no MTO (2022) aborda os princípios da legalidade, publicidade e transparência, que possuem um escopo de atuação mais abrangente do que somente o contexto orçamentário.

O princípio da legalidade possui previsão no artigo 37, da Constituição Federal de 1988 e impõe ao Poder Público fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a lei expressamente autorizar. Conforme Faustino (2020) o orçamento público precisa se materializado na forma de lei e apreciado pelo poder Legislativo para a produção de efeitos.

O princípio da publicidade, da mesma forma, possui previsão no artigo 37, da Constituição Federal de 1988 e diz respeito à obrigação do Estado de tornar público seus atos para fins de eficácia, de proporcionar amplo e livre acesso à informação visando garantir o conhecimento, a participação e o controle da administração.

Por fim, o princípio da transparência é aplicado ao orçamento público por força do previsto nos artigos 48, 48-A e 49 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que determinam ao poder público, por exemplo: divulgar o orçamento público de forma ampla à sociedade; publicar relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal; disponibilizar, para qualquer pessoa, informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa.

Os princípios orçamentários podem ser caracterizados como um conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhe estabilidade e consistência, sobretudo ao que se refere à sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e demais instituições da sociedade (SANCHES, 1997).

Nesse mesmo sentido, Serrano, Araújo Neto e Rosano-Penã (2018, p. 253) destacam que os princípios são “um conjunto de premissas que devem ser observadas durante cada etapa da elaboração orçamentária”. Entretanto, de acordo com Silva (1962), esses princípios não têm caráter absoluto ou dogmático, mas constituem categorias históricas e, como tais, estão sujeitos a transformações e modificações em seu conceito e significação.

2.1.2 Despesa Orçamentária

Giacomoni (2021, p. 267) assevera que, via de regra, as organizações privadas implementam sua execução financeira – receitas e despesas – de forma autônoma ao orçamento. Este, caso existente, cumpre o papel de orientador geral, andando, porém num circuito paralelo.

Entretanto, na seara da administração pública, não há semelhante flexibilidade, pelo menos no que diz respeito aos gastos, sendo que a execução da despesa possui características específicas, dentre elas a obrigação de percorrer determinados estágios até o seu efetivo pagamento.

O MCASP (2021) apresenta que a etapa de execução da despesa pública é antecedida pelo planejamento que abarca toda a análise para a formulação do plano e ações governamentais que servirão de base para a fixação da despesa orçamentária, pela descentralização/movimentação de créditos, pela programação orçamentária e financeira, e pelo processo de licitação e contratação.

A fixação da despesa orçamentária insere-se no processo de planejamento e compreende a adoção de medidas em direção a uma situação idealizada, tendo em vista os recursos disponíveis e observando as diretrizes e prioridades traçadas pelo governo.

Marques (2015) esclarece que a descentralização de créditos orçamentários é a transferência implementada por uma Unidade Orçamentária ou administrativa para outra, que pode utilizar os créditos que estejam sob sua supervisão ou lhe tenham sido dotados ou transferidos, total ou parcialmente. Quando envolver unidades gestoras de um mesmo órgão tem-se a descentralização interna, também chamada de provisão. Se, porventura, ocorrer entre unidades gestoras de órgãos ou entidades de estrutura diferente, ter-se-á uma descentralização externa, também denominada de destaque (MCASP, 2021).

O Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020 dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada. Nos termos do referido Decreto a descentralização de créditos orçamentários terá por finalidade a execução de programas, de projetos e de atividades de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua; a execução de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora ou o ressarcimento de despesas.

Na descentralização, as dotações serão empregadas obrigatória e integralmente na consecução do objetivo previsto pelo programa de trabalho pertinente, respeitadas fielmente a classificação funcional e a estrutura programática (LIMA, 2018). Verifica-se assim que os créditos orçamentários podem ser empregados tanto pela unidade detentora original de dotação, quanto pela unidade beneficiária da descentralização.

A programação orçamentária e financeira consiste na compatibilização do fluxo dos pagamentos com o fluxo dos recebimentos, visando ao ajuste da despesa fixada às novas projeções de resultados e da arrecadação (MCASP, 2021).

O processo de licitação compreende um conjunto de procedimentos administrativos que objetivam adquirir materiais, contratar obras e serviços, alienar ou ceder bens a terceiros, bem como fazer concessões de serviços públicos com as melhores condições para o Estado, observando os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e de outros que lhe são correlatos (MCASP, 2021).

A Etapa da Execução da despesa orçamentária, por sua vez, se dá em três estágios, na forma prevista na Lei nº 4.320/1964: empenho, liquidação e pagamento. Sendo que a ferramenta Restos a Pagar, objeto deste estudo, possui estreita relação com esses estágios.

O empenho, nos termos preceituados no artigo 58 da Lei nº 4.320/1964, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

A autoridade responsável por autorizar os empenhos, denominada “ordenador de despesa”, é sempre o administrador principal da instituição: presidente da República, governador, prefeito. Entretanto, a ordenação de despesas, por meio de normas apropriadas, pode ser delegada para outras autoridades dentro da linha hierárquica: ministros de Estado, secretários-gerais de Ministérios, secretários de Estado, presidente ou diretores dentre outras (GIACOMONI, 2021, p. 277).

Segundo Giacomoni (2021, p. 276) o empenho é o principal instrumento com que conta a administração pública para acompanhar e controlar a execução de seus orçamentos. O autor ensina que empenhar significa enquadrar a despesa no crédito orçamentário apropriado e deduzi-lo do saldo da dotação do referido crédito. Por isso, acaba sendo uma garantia para o credor de que os valores empenhados têm respaldo orçamentário.

Lima (2018) evidencia que o empenho será formalizado mediante a emissão de um documento denominado “Nota de Empenho”, do qual deve constar o nome do credor, a especificação do credor e a importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária.

No que pese o art. 61 da Lei nº 4.320/1964 prever a obrigatoriedade de constar o nome do credor no documento Nota de Empenho, em alguns casos, como na folha de pagamento, torna-se impraticável a emissão de um empenho para cada credor, tendo em vista o número excessivo de credores (LIMA, 2018).

Nesses casos, conforme o Manual Siafi (2022) o empenho é efetuado no CNPJ da Unidade Gestora Executora responsável pela despesa e o pagamento ocorre a partir da vinculação de uma ordem bancária para banco (OBB) a uma lista de credores.

O empenho emitido pode ser reforçado quando o valor empenhado se mostrar insuficiente para atender a despesa a ser realizada. Contudo, se o valor do empenho exceder o montante da despesa realizada, o empenho deverá ser anulado parcialmente. Outrossim, o empenho deverá ser anulado integralmente se o objeto do contrato não tiver sido cumprido, ou ainda, no caso de ter sido emitido incorretamente (LIMA, 2018).

Giacomoni (2021, p. 278) indica a existência de três modalidades de empenho: ordinário, global e por estimativa:

- a. Ordinário: é a modalidade de empenho utilizada quando o valor exato da despesa é conhecido e cujo pagamento se dá de uma só vez.
- b. Global: é a modalidade de empenho utilizada quando as despesas empenhadas se sujeitam a pagamento parcelado, como é o caso da folha de pessoal, contratos de prestação de serviços e de realização de obras, por exemplo.
- c. Por estimativa: é a modalidade de empenho utilizada quando não se pode determinar previamente o montante exato da despesa, sendo responsável por inúmeros tipos de gastos operacionais das repartições, que ocorrem com regularidade, mas de valor variável, como, por exemplo, as despesas com fornecimento de água e energia elétrica, serviços telefônicos, aquisição de combustíveis e lubrificantes e outros.

A liquidação, segundo estágio da despesa, se processa após a entrega do bem ou a prestação do serviço. Segundo Giacomoni (2022, p. 278) a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tomando-se por base os títulos e documentos que comprovam o respectivo crédito. Essa verificação deverá apurar: (I) a origem e o objeto do que se deve pagar; (II) a importância exata a pagar; e (III) a quem se deve pagar a importância, ou seja, o credor. Além desses itens a liquidação deverá considerar ainda: (I) o contrato, ajuste ou acordo respectivo; (II) a nota de empenho; e (III) os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.

Em suma nesse estágio são procedidas as verificações e avaliações sobre o cumprimento, por parte do credor, das condições previamente acertadas (GIACOMONI, 2022, p. 278).

Lima (2018) registra que entre os estágios do empenho e da liquidação a Secretaria do Tesouro Nacional incluiu no MCASP a fase da execução da despesa – “em liquidação”, que busca o registro contábil no patrimônio de acordo com a ocorrência do fato gerador, não do empenho.

Esse estágio da despesa possui um papel preponderante na dinâmica dos Restos a Pagar, que serão classificados em processados ou não processados caso ocorra ou não a liquidação da despesa e o adimplemento das demais condições estabelecidas pela legislação. Considerando a pertinência do tema para este estudo a definição e o detalhamento das implicações dos Restos a Pagar serão abordados em tópicos posteriores.

Por fim, o estágio do pagamento, conforme Giacomoni (2021, p. 278), é desenvolvido em dois momentos distintos: (I) a emissão da ordem de pagamento; e (II) o pagamento propriamente dito. A ordem de pagamento da despesa é um despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga e só ocorre após a efetiva liquidação da despesa. Por sua vez, o pagamento é efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídas, bem como por estabelecimentos bancários credenciados.

2.1.3 Classificação da despesa orçamentária

O MTO (2022) destaca que a compreensão do orçamento exige o conhecimento de sua estrutura e sua organização, implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado, sendo que, no modelo atual, o orçamento público está organizado em programas de trabalho, que contêm informações qualitativas e quantitativas.

As informações qualitativas englobam a classificação por esfera, institucional, funcional, estrutura programática. Por sua vez, as informações quantitativas congregam a classificação por natureza de despesa, identificador de uso (IDUSO), fonte de recursos, identificador de doações e de operações de crédito (IDOC), identificador de resultado primário.

Considerando o escopo da pesquisa e a importância para análise do perfil das despesas inscritas em Restos a Pagar, serão abordadas as classificações: institucional, funcional, estrutura programática, natureza de despesa e identificador de resultado primário.

Segundo Lima (2018), a classificação institucional da despesa orçamentária, no âmbito da União, retrata as estruturas organizacional e administrativa e abarca dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária.

O art. 14 da Lei nº 4.320, de 1964 conceitua unidade orçamentária como o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.

Para Giacomoni (2021, p. 84) dos dois níveis hierárquicos a unidade orçamentária é a mais importante, pois a ela se consignam os recursos orçamentários.

A classificação institucional, nos termos do MTO (2022) compõe-se de cinco dígitos, sendo os dois primeiros reservados à identificação do órgão orçamentário e os demais à unidade orçamentária, e busca responder o seguinte questionamento: Quem é o responsável por fazer?

A classificação funcional é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de Governo e busca responder o seguinte questionamento: Em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?

Essa classificação é representada por cinco dígitos, sendo os dois primeiros relativos às funções e os três últimos às subfunções.

A função é o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público e reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, segurança pública, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios (MTO, 2022).

A subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental, sendo possível combiná-la a funções diferentes daquelas a elas diretamente relacionadas, o que se denomina matricialidade (MTO, 2022).

A classificação programática é desmembrada em programas, ações e subtítulos, considerando que o primeiro é o elemento organizativo central do Plano Plurianual sendo entendido como um conjunto articulado de ações orçamentárias, na forma de projetos, atividades e operações especiais, e ações não orçamentárias, com o intuito de alcançar um objetivo específico, será o único analisado para fins deste estudo.

Giacomoni (2022, p. 94) esclarece que os programas estão segregados em dois grupos a depender de seus desígnios, finalísticos ou de apoio às políticas públicas e áreas especiais, o primeiro visa ofertar bens e serviços diretamente à sociedade e gera resultados passíveis de aferição por indicadores, o segundo oferta serviços para o Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo.

A classificação por programa, conforme o MTO (2022) visa responder o seguinte questionamento: O que se pretende alcançar com a implementação da Política Pública?

A classificação por natureza da despesa, nos termos do MCASP (2021), é composta por códigos estruturados que agregam a categoria econômica; o grupo de natureza da despesa; a modalidade de aplicação; o elemento de despesa; e o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa. De acordo com o MTO (2022) essa classificação busca responder a seguinte pergunta: Qual o efeito econômico da realização da despesa?

Com relação à categoria econômica, a despesa orçamentária é classificada em despesa corrente, as que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital,

e em despesa de capital, aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

A primeira, segundo o disposto no artigo 12 da Lei nº 4.320, de 1964, compreende dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender obras de conservação e adaptação de bens imóveis; bem como às dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado. A segunda, compreende as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro etc.

Os grupos de natureza de despesa se vinculam às categorias econômicas e, de acordo com Giacomoni (2022, p. 102), possuem como finalidade principal retratar os agregados da despesa orçamentária: pessoal e encargos sociais (1), juros e encargos da dívida (2), outras despesas correntes (3), investimentos (4), inversões financeiras (5) e amortização da dívida (6). A figura 2 elucidada, nos termos do MCASP (2021), o descritor de cada um desses grupos de natureza de despesa:

Figura 1: Grupos de Natureza de Despesa

Grupos de Natureza de Despesa Pessoal e Encargos Sociais	<ul style="list-style-type: none"> demonstra os gastos com pessoal ativo e inativo e pensionistas, com quaisquer espécies remuneratórias, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência
Juros e Encargos da Dívida	<ul style="list-style-type: none"> envolve o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária
Outras Despesas Correntes	<ul style="list-style-type: none"> engloba os gastos com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa;
Investimentos	<ul style="list-style-type: none"> congrega as despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente
Inversões Financeiras	<ul style="list-style-type: none"> envolve as despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo
Amortização da Dívida	<ul style="list-style-type: none"> indica as despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária

Fonte: Elaborado pelo autor

Ao seu tempo a modalidade de aplicação permite identificar se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de Governo, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo (MTO, 2022).

Giacomoni (2021, p. 104) destaca o papel da classificação por modalidade de aplicação no sentido de eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

A classificação por elemento da despesa orçamentária permite identificar o objeto imediato de cada despesa, como por exemplo: remuneração de pessoal, obrigações patronais, material de consumo, serviços prestados por terceiros, equipamentos etc (GIACOMONI, 2021, p. 104).

Por fim, a classificação por identificador de resultado primário tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), devendo constar no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e na respectiva Lei em todos os grupos de natureza de despesas (GND's), identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento do governo central, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária Anual (LOA) (MTO, 2022).

Nesse sentido, o indicador de resultado primário permite verificar, dentre outras questões, se a dotação se refere a orçamento obrigatório, discricionário, de emenda individual impositiva, de bancada impositiva, de comissão impositiva, do relator-geral, conforme segue:

Figura 2: Indicadores de Resultado Primário

(0)	• Financeira
(1)	• Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo obrigatória, cujo rol deve constar da Seção I do Anexo III
(2)	• Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária e não abrangida por emendas individuais e de bancada estadual, ambas de execução obrigatória
(4)	• Primária discricionária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta
(6)	• Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos §9º e §11 do art. 166 da Constituição
(7)	• Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição e no art. 2º da Emenda à Constituição nº 100, de 26 de junho de 2019
(8)	• Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional
(9)	• Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de relator-geral do PLOA que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica

Fonte: Elaborado pelo autor

As classificações institucional e por indicador de resultado primário possuem um papel de relevância no estudo dos RAP's por serem condicionantes para aplicação de exceção ao regime de bloqueio de despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados (BRASIL, 1986).

2.2 Ministério da Justiça e Segurança Pública: Caracterização da Instituição a ser pesquisada

O Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) é um órgão da administração pública federal direta, que até o final do exercício de 2022 possuía a sua estrutura organizacional e suas competências estratificadas na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 e no Decreto nº 11.103, de 24 de junho de 2022.

Dentre suas competências encontravam-se a defesa da ordem jurídica; o combate ao tráfico de drogas e crimes conexos; a defesa da ordem econômica nacional e dos direitos do consumidor; nacionalidade, imigração e estrangeiros; a prevenção e combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo e cooperação jurídica internacional; a coordenação de ações

para combate a infrações penais em geral, com ênfase em corrupção, crime organizado e crimes violentos; a coordenação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); a coordenação e administração da política penitenciária nacional.

Adicionalmente, os § 1º, 2º e 5º-A do art. 144 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil instituem as competências exercidas pelos seguintes órgãos específicos singulares da Pasta, quais sejam: a Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), esse último, com a publicação do Decreto nº 11.348/2023 passou a ter a denominação Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN).

Ademais, até o exercício de 2022 eram vinculadas ao MJSP duas entidades da administração indireta, quais sejam, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), responsável pela defesa dos direitos da população indígena, e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), incumbido da defesa da ordem econômica nacional. A estrutura organizacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) de 2022 encontra-se representada na Figura 1.

Figura 3: Organograma Geral do Ministério da Justiça e Segurança Pública



Fonte: Sítio do MJSP, disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/organogramas/>. Acesso em 30 outubro 2022.

Verifica-se que essas competências são implementadas por cinco órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro, dez órgãos específicos e singulares e duas entidades vinculadas, que exercem suas competências institucionais a partir da execução de créditos orçamentários alocados

em dez Unidades Orçamentárias, a saber: 30101 - Ministério da Justiça e Segurança Pública - Administração Direta, 30103 - Arquivo Nacional, 30107 - Departamento de Polícia Rodoviária Federal, 30108 - Departamento de Polícia Federal, 30202 - Fundação Nacional do Índio – FUNAI, 30211 - Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade, 30905 - Fundo de Defesa de Direitos Difusos, 30907 - Fundo Penitenciário Nacional, 30911 - Fundo Nacional de Segurança Pública e 30912 - Fundo Nacional Antidrogas.

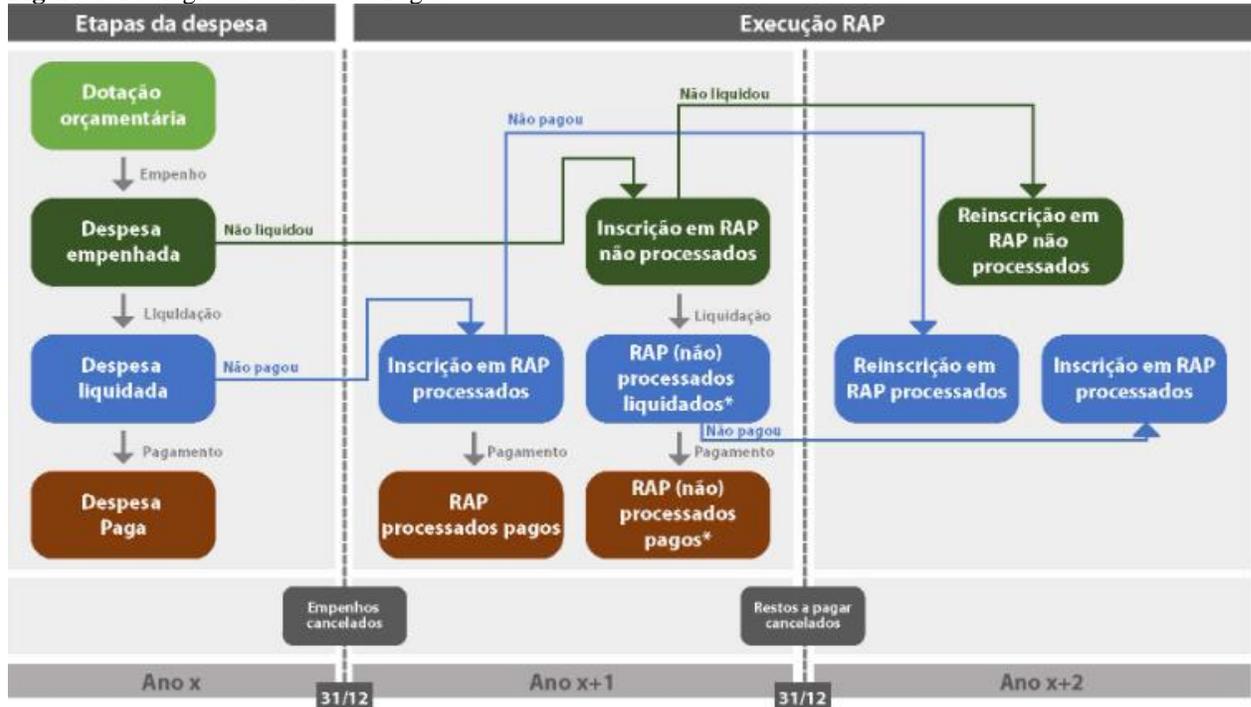
2.3 Restos a Pagar

O artigo 36 da Lei nº 4.320, de 1964 caracteriza Restos a Pagar como sendo as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas. Nessa senda, Lima (2018) esclarece que os RAP's correspondem às despesas que perpassaram as fases de empenho ou liquidação em determinado ano, mas que não foram pagas até seu encerramento. Assim, verifica-se a existência de dois tipos de Restos a Pagar: Restos a Pagar Processados (RPP) e Restos a Pagar não Processados (RPNP).

No primeiro caso, RPP, foram adimplidos os estágios de empenho e liquidação, ou seja, o serviço, a obra ou o material contratado foi prestado ou entregue e aceito pelo contratante, nos termos do artigo 63 da Lei nº 4.320, de 1964, apenas não foi efetuado o seu pagamento.

Os RPNP, por sua vez, retratam as despesas que somente passaram pelo estágio do empenho, onde o bem ou o serviço ainda não foi entregue pelo fornecedor ou que, apesar do serviço ou material contratado tenha sido prestado ou entregue se encontre, em 31 de dezembro de cada exercício financeiro em fase de verificação do direito adquirido pelo credor, ou seja, pendente de liquidação (MCASP, 2022).

A Figura 4, a seguir, mostra o fluxograma dos Restos a Pagar.

Figura 4: Fluxograma de Restos a Pagar

Fonte: Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar, Tesouro Nacional (2022).

Nos termos do MCASP (2022) a inscrição de RAP é efetuada no encerramento de cada exercício financeiro de emissão da respectiva nota de empenho e deve observar as disponibilidades financeiras e condições da legislação pertinente, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Observa-se que, embora o artigo 42 da LRF não adentre no mérito do que pode ou não ser inscrito em RAP, veda contrair obrigação no último ano do mandato do governante sem que exista a respectiva cobertura financeira.

Outrossim, o artigo 35 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, o qual dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências e pode ser visto como o principal normativo que rege a gestão dos RAP's, prevê como regra a anulação do empenho que não for liquidado até 31 de dezembro, exceto nos casos de:

a) Vigente o prazo para o cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;

- b) Vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em curso a liquidação da despesa, ou seja, o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;
- c) Se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas;
- d) Corresponder a compromissos assumidos no exterior.

Ressalte-se que os empenhos referentes a despesas com diárias, ajuda de custo e suprimento de fundos pendentes de pagamento no exercício não podem ser inscritos em RPNP, pois essas despesas são consideradas liquidadas no momento da autorização formal do instrumento de concessão (LIMA, 2018).

A regra geral de validade dos RPNP's é estabelecida no § 2º, do artigo 68, do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 que prevê o bloqueio dos empenhos, pela Secretaria do Tesouro Nacional, em 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição caso não sejam liquidados. Para elucidar a mencionada regra, os empenhos emitidos em 2019 inscritos em RPNP permaneceram válidos até o dia 30 de junho de 2021, quando foram bloqueados.

Ocorre que o próprio Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 excepciona algumas despesas da regra de bloqueio dos empenhos inscritos em RPNP, quais sejam:

I - do Ministério da Saúde;

II - decorrentes de emendas individuais impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 6, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2016; ou

III - decorrentes de emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 7, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2020.

Evidencia-se que a caracterização das despesas que não serão objeto de bloqueio possui relação direta com a classificação da despesa orçamentária, sendo a primeira relativa à classificação institucional, órgão orçamentário Ministério da Saúde, e as demais relativas à classificação por indicador de resultado primário, emendas individuais impositivas e emendas de bancada estadual ou Distrital impositivas.

Quanto aos empenhos que foram objeto de bloqueio o artigo 68 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, autoriza as unidades gestoras responsáveis pelos saldos dos Restos a Pagar Bloqueados a efetuarem os desbloqueios até 31 de dezembro do exercício em que ocorreu o bloqueio dos saldos, desde que a execução da despesa tenha sido iniciada até a data do bloqueio,

ou seja, até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, no caso das despesas serem executadas diretamente pelos órgãos e pelas entidades da União, ou que os instrumentos de pactuação da despesa estejam vigentes e cumpram os requisitos para a sua eficácia, definidos pelas normas que tratam da transferência de recursos da União por meio de convênios, contratos de repasse, termos de colaboração, termos de fomento ou instrumentos congêneres, na hipótese das transferências de recursos da União aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, aos consórcios públicos, aos serviços sociais autônomos e às entidades privadas sem fins lucrativos (BRASIL, 1986).

Para fins de aplicabilidade da regra de desbloqueio dos empenhos inscritos em RPNP no caso das despesas executadas diretamente pelos órgãos e pelas entidades da União, considera-se iniciada a execução da despesa na hipótese de aquisição de bens, a despesa verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida; e na hipótese de realização de serviços e obras, a despesa verificada pela realização parcial com a medição correspondente atestada e aferida (BRASIL, 1986).

A Secretaria do Tesouro Nacional possui a competência de providenciar o cancelamento, até o encerramento do exercício financeiro, de todos os saldos de RAP que permanecerem bloqueados, bem como dos RPNP's, desbloqueados, e que não forem liquidados, até 31 de dezembro do ano subsequente ao do bloqueio (BRASIL, 1986).

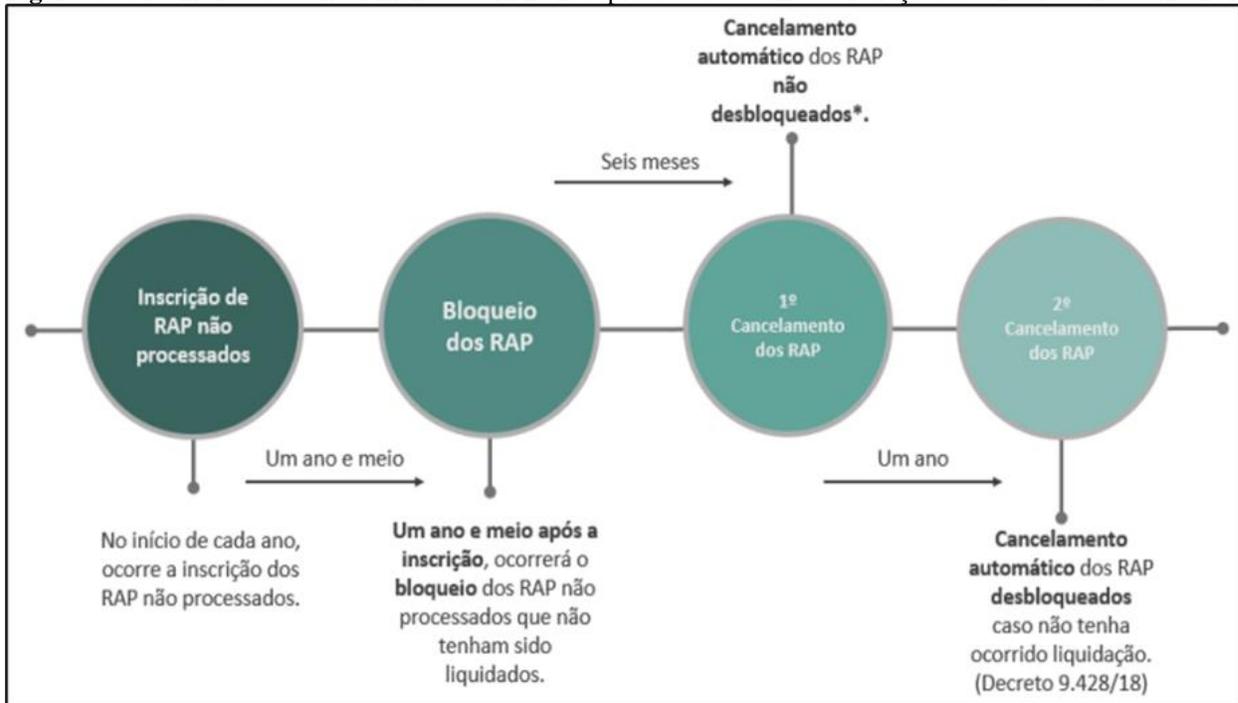
Essa regra restritiva de vigência que se dá na forma de bloqueios e cancelamentos automáticos operacionalizados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN foi criada pelo Decreto nº 9.428, de 28 de junho de 2018, que alterou o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.

Em apertada síntese, a dinâmica de vigência foi estabelecida da seguinte forma (PACELLI, 2020):

- i. Após a inscrição permanecem válidos por 18 meses;
- ii. Após o prazo anterior, em regra são bloqueados caso não sejam liquidados, sendo cancelados em seis meses caso não sejam desbloqueados;
- iii. Caso sejam desbloqueados na fase anterior, devem ser liquidados até o último dia do ano seguinte ao desbloqueio (perfazendo 36 meses desde a data de inscrição).

A Figura 5 apresenta a sistemática de cancelamento de RAP não processados – com as alterações do Decreto n.º 9.428/2018.

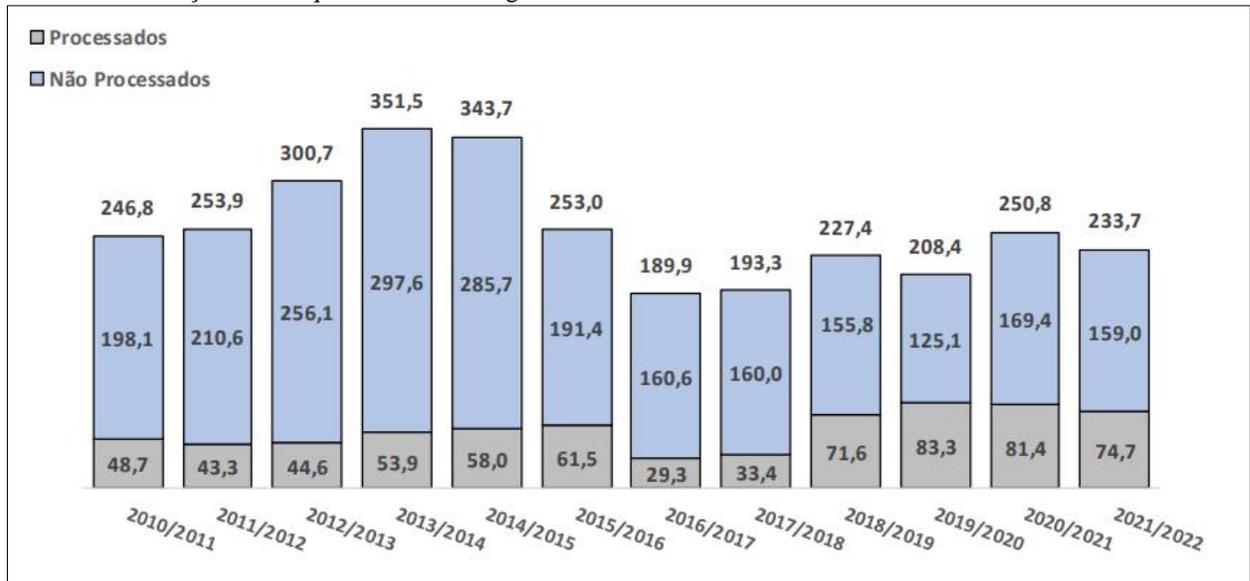
Figura 5: Sistemática de cancelamento de RAP não processados com as alterações do Decreto n.º 9.428/2018



Fonte: STN (2020).

Em âmbito federal, o saldo de despesas inscritas em RAP cresceu expressivamente ao longo dos anos e chegou ao montante R\$ 351,5 bilhões na virada do exercício 2013 para 2014. Soma-se a isso a predominância do volume de RAP não processados em relação aos processados, ou seja, a maioria dos resíduos passivos inscritos são referentes a obrigações em que o credor ainda não entregou os bens ou serviços contratados pela administração.

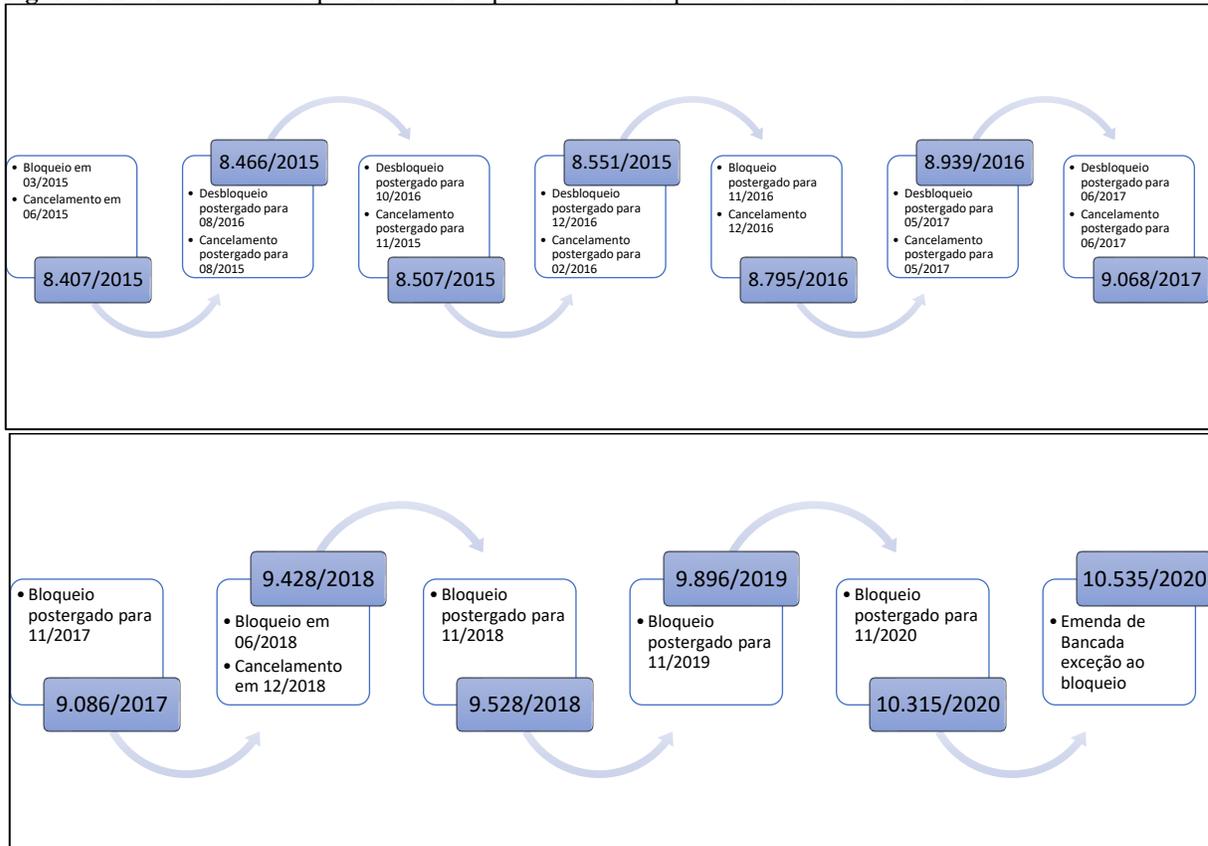
O Gráfico 1 apresenta a evolução do estoque de Restos a Pagar em bilhões de reais a preços de dezembro de 2021.

Gráfico 1: Evolução do estoque de Restos a Pagar – R\$ bilhões

Fonte: STN (2022).

Até chegarmos na dinâmica atual de gestão de RAP o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 passou por várias alterações. Desde 2015, quando ocorreu o primeiro esforço mais contundente do Governo Federal no sentido de reduzir o saldo de RAP que culminou com a publicação do Decreto nº 8.407, de 24 de fevereiro de 2015, já foram treze alterações.

A Figura 6 apresenta esquematicamente os Decretos Federais que iniciaram os processos de bloqueio e cancelamento de RAP.

Figura 6: Decretos Federais que iniciaram os processos de bloqueio e cancelamento de RAP

Fonte: Diário Oficial da União. Elaborado pelo autor.

Foi com o intuito de forçar a redução desse elevado estoque, qual seja R\$ 343,7 bilhões, que se deu a publicação do Decreto nº 8.407, de 24 de fevereiro de 2015 que determinou o bloqueio, em conta contábil específica do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, dos RPNP's dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal inscritos até o exercício de 2014. Entretanto, permitiu às unidades gestoras responsáveis pela execução das despesas a desbloquearem, até 30 de junho de 2015, os RPNP's, desde que, até essa data, a execução das despesas já tivessem iniciado.

No caso das despesas inscritas em RPNP em 2013 e 2014, em que não existia previsão de início da execução até 30 de junho de 2015, os órgãos setoriais de planejamento, orçamento e administração ou equivalentes ficaram com a obrigação de avaliar quais as despesas cujo empenho entendessem necessário manter e requerer a manutenção do empenho das despesas com as devidas justificativas, à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até 30 de abril de 2015 que ficaram responsáveis por se manifestar conjuntamente, até 15 de junho de 2015, sobre a possibilidade de desbloqueio dos RAP's. Caso autorizado, as unidades gestoras

responsáveis pela despesa tinham até o dia 30 junho de 2015 para efetuarem o desbloqueio. Caso não autorizado, a Secretaria do Tesouro Nacional ficou com a incumbência de providenciar, até a data de encerramento no Siafi do mês de junho de 2015, o cancelamento automático dos saldos de empenhos de RAP que não foram desbloqueados pelas unidades gestoras.

Ficaram excepcionadas do bloqueio as despesas decorrentes de emendas individuais discriminadas com identificador de Resultado Primário 6; do Ministério da Saúde; do Ministério da Educação financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; e do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC inscritas após 31 de dezembro de 2013 (BRASIL, 2015).

Posteriormente, o Decreto nº 8.407, de 24 de fevereiro de 2015 foi alterado pelos Decretos nº 8.466, 8.507 e 8.551, todos de 2015, que trataram de flexibilizar o rigor imposto à gestão de RAP postergando os prazos de desbloqueio e cancelamento.

Em 2016 o Decreto nº 8.795, de 30 de junho de 2016 postergou o prazo de bloqueio dos empenhos para 30 de novembro de 2016, sendo alterado pelos Decretos nº 8.939/2016 e 9.068/2017, que da mesma forma flexibilizaram o rigor imposto à gestão de RAP postergando os prazos de desbloqueio e cancelamento.

O Decreto nº 9.086, de 30 de junho de 2017 prorrogou para 30 de novembro de 2017 o bloqueio dos Restos a Pagar inscritos na condição de não Processados e não Liquidados, referentes às dotações orçamentárias empenhadas no exercício financeiro de 2015, cujos recursos sejam aplicados de forma indireta, mediante transferências aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, às instituições privadas sem fins lucrativos, ou decorrentes de emendas individuais discriminadas com identificador de resultado primário 6.

Antes da alteração promovida pelo Decreto nº 9.428/2018, existia no art. 68 do Decreto nº 93.872/86 previsão de cancelamento de Restos a Pagar Bloqueados pela STN, entretanto não existia a definição de uma data para o cancelamento automático dos Restos a Pagar que foram desbloqueados (BRASIL, 1986).

Em síntese o Decreto nº 9.428/2018 motivou o cancelamento dos saldos de Restos a Pagar, inscritos ou reinscritos até o exercício de 2016 na condição de não processados e que não foram liquidados até 31 de dezembro de 2019 e reduziu o prazo de vigência de um empenho inscrito em Restos a Pagar não Processados de 5 anos para 3 anos, com a consequente revogação do artigo 70

do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispunha sobre a prescrição em cinco anos da dívida passiva relativa aos Restos a Pagar (BRASIL, 1986).

Verifica-se que após a publicação do Decreto nº 9.428/2018, já foram editados os Decretos nº 9.528/2018, 9.896/2019, 10.315/2020 e 10.535/2020, onde os três primeiros prorrogaram o prazo de bloqueio e o último incluiu no rol de despesas que não serão objeto de bloqueio as decorrentes de emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 7, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2020.

Destaca-se que foram implementadas treze alterações no Decreto nº 93.872/1986 no período de 2015 e 2020, todas relacionadas à gestão de RAP, sendo que, duas delas, as implementadas pelos Decretos nº 8.407/2015 e 9.428/2018 trataram do recrudescimento das regras de gestão de RP e que as outras onze buscaram flexibilizar a utilização dessa ferramenta a partir da prorrogação do prazo de bloqueio, desbloqueio e da ampliação do rol de despesas que são exceções à regra de bloqueio.

Essas sucessivas prorrogações dos prazos constantes no normativo são um forte indício de que o atual desenho carece de estudos, segundo Cunha (2017) um normativo que tem que ser alterado de forma recorrente pode trazer prejuízos para o ordenamento jurídico e para a sociedade ao passo que gera insegurança para seus destinatários.

2.3.1 Implicações dos Restos a Pagar

Segundo Vasconcelos (2018) o principal fundamento dos RAP's é resguardar o direito do credor de receber pelos serviços prestados ou materiais fornecidos, mesmo que em exercício diferente daquele em que o fato que gerou a obrigação ocorreu.

Alguns autores advertem sobre as consequências relativas à utilização da ferramenta RAP na administração pública. Entretanto não existe um consenso entre eles, mas é manifesto que o crescimento na inscrição das despesas em RPNP é preocupante e, inclusive, alertou os órgãos de controle para o problema, culminando com a edição do Acórdão nº 2823/2015-TCU-Plenário, TC 010.827/2015-3º do Tribunal de Contas da União – TCU, que propôs ao Governo Federal o desenvolvimento de ações com intuito de reduzir o estoque de Restos a Pagar causado pelo uso recorrente desse instrumento.

No sentido de buscar identificar as causas para a inscrição de despesas em RPNP, Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2008), Furiati (2011), Alves (2015) e Santos e Rodrigues (2018) imputam essa situação ao contingenciamento orçamentário e à liberação tardia de recursos.

Ribeiro (2010) e Carvalho (2014) associam o fluxo normal da política pública destacando o processo licitatório e etapas burocráticas como uma das possíveis causas para inscrição em RAP.

Outrossim, Carvalho (2014), Alves (2015), Fortis e Gasparini (2017) e Vasconcelos (2018) identificam como motivo da inscrição dos RPNP's a decisão dos gestores de empenharem para não perderem o orçamento.

Aquino e Azevedo (2017), Coelho et al. (2019), Nascimento (2020) e Mota et al (2021) salientam que as despesas que mais contribuem para inscrição de RAP são as despesas de capital.

Além das causas relativas à inscrição de despesas em RPNP, a literatura sobre o tema discorre sobre diversos outros aspectos dessa ferramenta onde o estudo de Meurer e Rosa (2017) teve como objetivo geral analisar os impactos, para a execução financeira do orçamento do exercício subsequente, da prática da inscrição de RPNP no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, bem como sua evolução nos exercícios de 2010 a 2014. As autoras chegaram à conclusão de que a prática de inscrição de RPNP não compromete em nenhum aspecto a execução financeiro-orçamentária do exercício subsequente e que essa prática se dá somente por questões de prazos impostos ao término de cada exercício social.

Aquino e Azevedo (2017) se dedicaram a discutir o uso da inscrição em RAP e seus impactos na credibilidade e na transparência do orçamento público. Para os autores o uso do RPNP seria justificado em casos como obras em andamento ou em atraso por fatos imprevistos, mas não se justificaria para gastos que são continuados e previsíveis, como coleta de lixo, gastos com pessoal e encargos ou amortização da dívida. Alertam, ainda, para o fato de que o crescente endividamento somado à fraca regulação sobretudo dos RPNP's está reduzindo seriamente a credibilidade e a transparência do orçamento em todos os níveis de governo.

Fortis e Gasparini (2017) reforçam que, mesmo em ações que podem ser realizadas em períodos de um ano, as exigências dos processos administrativos podem consumir a maior parte do período, dada a necessidade de elaboração de projetos, realização de licitações, confecção de contratos, obtenção de licenças, entre outras obrigаторiedades, o que implica na necessidade de utilização da ferramenta RAP.

Vasconcelos (2018) teve como objetivo de pesquisa propor um instrumento de controle aplicável à execução orçamentária e financeira de uma IFES, que auxiliasse o gestor no controle e na redução dos efeitos das despesas classificadas como RAP. A autora reconhece que a ferramenta RAP pode ser utilizada como forma a promover a celeridade do processo da execução da despesa, uma vez que não haverá a necessidade de percorrerem todas as etapas da despesa e contratação no novo exercício. Entretanto, alerta que o uso exacerbado e sem planejamento do mecanismo de carregamento de créditos de RAP pode trazer prejuízos para a administração pública e para a transparências das contas públicas.

Santos e Rodrigues (2018) abordam que a utilização de RPNP foi de fundamental importância devido às incertezas de repasse de recursos no âmbito do financiamento da educação a distância na Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG e que evitou a descontinuidade da política pública.

Barddal (2019) se empenhou em estudar os Restos a Pagar não Processados Cancelados no âmbito da Unidade Gestora Primária da 5ª Região Militar no período de 2016 a 2018 e concluiu quanto a necessidade de orientações no sentido de evitar, ou ao menos diminuir, os cancelamentos de empenhos inscritos em RPNP.

Nonaka (2019) se dedicou a medir a eficiência na gestão orçamentária dos RPNP's nas universidades federais no período de 2008 a 2018 e propôs um índice de eficiência, o qual apresentou desempenho que comprovam, em geral, a não eficiência em relação a utilização dos RPNP's, indicando que sempre existirá um volume a ser executado nos exercícios seguintes, com tendência de um efeito acumulador ao longo dos anos.

Coelho et al. (2019) buscaram verificar os reflexos das ações efetuadas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) na gestão dos RAP's no período de 2011 a 2016. A análise do montante total empenhado e inscrito do período permitiu averiguar que as despesas de capital apresentaram taxas elevadas de inscrição em RAP e evidenciaram que uma maior interação com os fiscais de contrato, a realização de treinamentos para ordenadores de despesas e a implementação de procedimentos específicos culminaram em uma queda na inscrição de RPNP.

Nascimento (2020) direcionou seu trabalho a mensurar o impacto que a edição do Decreto nº 9.428/2018 é capaz de promover no favorecimento da gestão das disponibilidades de caixa do governo federal e, também, busca avaliar se o prazo de três anos para o cancelamento de RAP estabelecido pela nova norma é coerente à execução da despesa observada nos últimos anos. O

autor chegou à conclusão de que o prazo de três anos estabelecido para o cancelamento de Restos a Pagar não Processados e não Liquidados reforça o princípio da anualidade do orçamento e possibilita tempo suficiente para a execução plena das despesas na maioria dos casos analisados, com exceção das transferências voluntárias da União, nas quais os entes beneficiários necessitarão dar maior celeridade à execução das despesas a eles descentralizadas.

Mota (2021) que se dispôs a analisar a eficiência relativa da gestão de RPNP no âmbito das universidades federais, com o advento do Decreto nº 9.428/2018, chegou à conclusão que, de maneira geral, as universidades federais não apresentaram aumento de eficiência na gestão de RAP, devido a implementação do Decreto nº 9.428/2018, o qual não impactou a produtividade total, de 2018 a 2020 dos RPNP's das despesas de capital e observou-se nas outras despesas correntes uma pequena perda de produtividade na ordem de aproximadamente 5%.

O estudo de Santos, Costa e Silva (2021) possuiu como objetivo analisar o reflexo das ações efetuadas pelo Estado de Alagoas na gestão dos RAP's no período de 2004 a 2020, tendo como base a composição dos RAP's, sua evolução no período proposto correlacionado com as ações efetuadas pelos gestores competentes e os resultados alcançados, chegando à conclusão de que, em média, os RPNP's tiveram uma maior representatividade em relação aos RPP's.

Alves, Oliveira e Dantas (2017) promovem uma análise relacionada com a gestão da dívida pública, em especial os RAP's, em um órgão da Administração Pública Municipal. Os autores observam que o princípio da anualidade está sendo flexibilizado e acarretando, portanto, a característica Plurianual, ultrapassando a vigência de um ano do orçamento planejado e que, diante dessa situação é imprescindível a existência dos RAP's, caso contrário, o órgão precisaria cobrir as tais despesas com recursos próprios ao qual não estava previsto no orçamento, tendo, portanto, que “descobrir” outras despesas.

A mesma lógica apontada por Alves, Oliveira e Dantas (2017) pode ser usada no caso do cancelamento das despesas inscritas em RAP, em que para tratar possível solução de continuidade de políticas em andamento o próprio Decreto nº 93.872, de 1986, em seu artigo 22, previu que as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os RAP's com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria (art. 37 da Lei nº 4.320, de 1964).

Em resumo, o supracitado normativo autoriza empenhar novamente a despesa relativa a Restos a Pagar Cancelado, a cargo de dotações do exercício vigente. Ocorre que, por força da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, também conhecida como a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, que alterou a Constituição brasileira de 1988 para instituir o Novo Regime Fiscal, no sentido de limitar a dívida pública do governo brasileiro durante 20 anos, o empenho de despesas relativas a Restos a Pagar Cancelados em situações que persistem o direito do credor, pode implicar, conforme ensina Nokana (2019, p. 34), na necessidade de utilização de dotação afeta ao planejamento do orçamento vigente para atender esses compromissos a cargo da rubrica de Despesas de Exercícios Anteriores. Pelo exposto, esse cancelamento de RAP pode desguarnecer determinadas despesas já pactuadas e conseqüentemente causar a solução de continuidade de políticas públicas em andamento.

Cavalcanti (2018) buscou compreender os motivos para a inscrição de despesas em RAP e concluiu que a solução para as disfuncionalidades atribuídas aos RAP não pode se resumir a mudanças nas normas que disciplinam sua utilização, como é o caso do Decreto nº 9.428/2018, mas sim, direcionar esforços para outras formas de intervenção, que enfrentem as condições estruturantes do sistema orçamentário, da gestão fiscal e da gestão pública brasileira.

Conforme a literatura estudada, a utilização da ferramenta RAP de forma acentuada pode trazer prejuízos para administração pública. Por outro lado, alguns tipos de despesas, como transferências a entes subnacionais e investimentos, necessitam da existência de mecanismo que permita sua execução em exercício posterior. Os mecanismos de contenção do estoque de RPNP não podem se resumir à instituição de cancelamento automático de empenhos, haja visto o impacto que isso provoca no orçamento do exercício seguinte, ao passo que os valores cancelados não retornam para o orçamento.

3. METODOLOGIA

Esta seção trata do caminho metodológico da pesquisa e contempla a tipologia da pesquisa, informações sobre a população e amostra do estudo, identificação das variáveis da pesquisa e os procedimentos de coleta de dados, hipóteses de pesquisa e, por fim, são detalhados os procedimentos empregados na análise de dados.

3.1 Tipologia da pesquisa

Para a consecução do primeiro objetivo foi analisado o estoque de Restos a Pagar dos anos de 2008 a 2022 e na sequência realizados testes de diferenças de médias utilizando os períodos anteriores e posteriores de aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelos Decretos nº 8.407/2015 e 9.428/2018, que alteram o Decreto nº 93.872/1986, e buscou-se verificar se essas disposições restringem a execução e o planejamento da despesa pública, em especial se os cancelamentos automáticos de RPNP afetam as políticas públicas a cargo do Ministério.

O teste de diferença de médias consiste em estabelecer uma comparação entre duas médias populacionais, no caso em estudo os períodos anteriores e posteriores de aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP, em que os subconjuntos representativos das classificações da despesa orçamentária institucional, funcional, grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação e identificador de resultado primário serão checados de forma que o teste averigua se existem valores iguais para os dois grupos em termos das médias apresentadas para a variável de interesse (LARSON e FARBER, 2015).

Assim, é verificada a hipótese nula de igualdade entre as médias, contra a hipótese alternativa de desigualdade entre as mesmas, em níveis tradicionais de significância, que são representadas pela fórmula abaixo:

$$H_0: \mu_1 - \mu_2 = d_0$$

$$H_1: \mu_1 - \mu_2 \neq d_0$$

A hipótese nula consiste em aceitar H_0 e concluir no sentido de que não existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelos Decretos nº 8.407/2015 e 9.428/2018, e com isso que essas disposições não restringem a execução e o planejamento da despesa pública não afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

A hipótese alternativa H_1 consiste em rejeitar H_0 e concluir que existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelos Decretos nº

8.407/2015 e 9.428/2018, e com isso que essas disposições restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

Para confrontar a hipótese nula com a hipótese alternativa foi utilizada a seguinte estatística de teste:

$$Z_{cal} = \frac{(\bar{X}_1 - \bar{X}_2) - (\mu_1 - \mu_2)}{\sqrt{\sigma_1^2/n_1 + \sigma_2^2/n_2}}$$

A aplicação desse teste consiste em retirar da população μ_1 a amostra de tamanho n_1 e calcular a média amostral \bar{X}_1 , bem como retirar da população μ_2 a amostra de tamanho n_2 e calcular a média amostral \bar{X}_2 .

Ato seguinte calcula-se a diferença das médias amostrais menos a diferença das médias populacionais e divide-se o resultado pela variância populacional da primeira população mais a da segunda população.

O resultado do teste foi confrontado com a região crítica identificada a partir da análise dos valores na tabela da curva normal padrão e subsidiou a regra de decisão.

Os dados foram coletados no sistema Tesouro Gerencial, ferramenta de extração de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e, quando valores monetários, deflacionados pelo IPCA-E.

As classificações da despesa orçamentária institucional, funcional, estrutura programática, natureza de despesa e identificador de resultado primário constaram da base de dados utilizada.

No que se refere à classificação por natureza de despesa as informações relativas ao grupo pessoal e encargos sociais foram excluídas do banco de dados tendo em vista que esse grupo de despesa não possui representação relevante na composição dos RPNP, conforme verificado nos estudos de Mota et al. (2021), Coelho et al. (2019) e Vasconcelos (2018).

As despesas classificadas com o indicador de resultado primário (6) Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos §9º e §11 do art. 166 da Constituição também foram excluídas do banco de dados por serem exceção à regra de bloqueio e cancelamento prevista no Decreto nº 93.872/1986.

Da mesma forma, as despesas classificadas com indicador de resultado primário (1) Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo

obrigatória, cujo rol deve constar da Seção I do Anexo III da LDO, foram excluídas do banco de dados por serem de execução obrigatória e possuírem rito específico de execução, como a proibição de contingenciamento orçamentário e, segundo Nonaka (2019), por não existir grau de discricionariedade nelas.

Outrossim, considerando o objetivo desse estudo, não foram utilizados na pesquisa os dados referentes aos RPP uma vez que a regra de bloqueio e cancelamento automático não os alcança (BRASIL, 1986). Essa escolha de restringir a pesquisa aos RPNP foi adotada por Mota et al. (2021), Coelho et al. (2019) e Vasconcelos (2018) levando em conta a predominância desse tipo de RAP.

Para a consecução do segundo objetivo que é avaliar se o prazo de três anos para o cancelamento de RAP estabelecido pelo Decreto nº 9.428/2018 restringe a execução das políticas públicas a cargo do Ministério da Justiça e Segurança Pública foram procedidas entrevistas semiestruturadas para captar a percepção dos gestores que atuam na área de execução orçamentária e financeira do MJSP quanto as implicações advindas com o referido Decreto.

As entrevistas foram presenciais tendo em vista possuírem maior potencial de compreender os processos, os interesses e as condicionantes relativas à gestão de despesas em Restos a Pagar e foi dada ênfase para o entendimento que os entrevistados atribuem à aderência do prazo de validade dos empenhos inscritos em Restos a Pagar previstos no Decreto nº 9.428/2018 às especificidades das políticas públicas do MJSP, bem como as possíveis implicações de seu cancelamento.

Pela posição estratégica na administração pública que os gestores entrevistados ocupam, existe a possibilidade de transmissão de uma impressão bastante adequada da realidade do órgão. Por isso foi utilizada a perspectiva filosófica que envolve “confiar o máximo possível nas visões que os participantes têm da situação que está sendo estudada” (CRESWELL, 2021, p. 6).

A escolha das entrevistas semiestruturadas se deu por causa da possibilidade de promoção de uma coleta qualificada de informações dos entrevistados, sem deixar de seguir diretrizes norteadoras que permitem demonstrar o objetivo de investigação. Esse tipo de entrevista segundo Silva e Silva (2013) são as mais empregadas nos estudos qualitativos em contabilidade.

O método de pesquisa deste estudo não pretende quantificar a importância relativa de cada consequência do cancelamento de RAP mapeada com o estoque de RAP, mas de compreender a variedade dessas implicações nas políticas públicas a cargo do MJSP. Essa abordagem é denominada por Trost (1986) de Amostragem Estratificada Estatisticamente Não Representativa.

As contribuições coletadas durante as entrevistas foram analisadas em conjunto com as conclusões identificadas nos trabalhos que constam no referencial teórico, visando verificar se as implicações mapeadas no âmbito do MJSP possuem similitude com o que já foi pesquisado em outros órgãos.

Como material de apoio para as entrevistas, foram levadas planilhas com a execução dos RAP's no período de 2008 a 2022 sob gestão da unidade de cada entrevistado. Os dados das planilhas foram extraídos do Tesouro Gerencial, ferramenta de extração de dados do Siafi contemplando o detalhamento por diversas classificações da despesa orçamentária, quais sejam: institucional, funcional, estrutura programática, natureza de despesa e identificador de resultado primário. Esses dados serviram como suporte para a realização das questões de aprofundamento e para auxiliar nas respostas dos entrevistados.

Assim, foram realizadas nove entrevistas, sendo que todas foram gravadas e transcritas a partir da ferramenta do Microsoft Teams do Office 365, a partir de autorização de cada entrevistado, que respondeu as seguintes perguntas:

- 1) O prazo de validade de três anos dos empenhos inscritos em Restos a Pagar não Processados é suficiente para executar as despesas afetas às políticas públicas a cargo de sua unidade organizacional?
- 2) Quais as implicações do cancelamento de Restos a Pagar para o planejamento orçamentário de sua unidade organizacional?
- 3) Sua unidade organizacional já precisou de “reempenhar” despesas por força de cancelamento automático de Restos a Pagar não Processado?
- 4) Você possui alguma sugestão de ajuste no Decreto que poderia facilitar a execução orçamentária das políticas públicas a cargo de sua unidade?
- 5) Na sua visão, como os gestores podem atuar para que a liquidação das despesas ocorra no mesmo exercício do empenho?

Destaca-se que o instrumento de pesquisa referente ao segundo objetivo deste estudo, qual seja, a entrevista semiestruturada, passou por validação quando foram realizadas simulações junto a servidores do MJSP e da academia e que cada gestor entrevistado assinou o termo de Consentimento Livre e Esclarecido que consta no Apêndice B deste trabalho.

3.2 População da amostra e participantes da pesquisa

O levantamento dos dados envolveu as dez Unidades Orçamentárias onde encontravam-se alocadas as dotações orçamentárias do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) no exercício de 2022.

No que tange à escolha dos participantes da pesquisa cabe destacar que a Unidade Orçamentária 30101 - Ministério da Justiça e Segurança Pública - Administração Direta era até 2022 responsável por atender as despesas do Gabinete do Ministro (GM), Secretaria-Executiva (SE), Secretaria Nacional de Justiça (Senajus), Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública (Segen), Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e Secretaria de Operações Integradas (Seopi).

Considerando que as despesas do Gabinete do Ministro (GM) são executadas pela Secretaria-Executiva (SE) não foi realizada entrevista específica com gestor dessa unidade. Outrossim, considerando que a Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública (Segen) era responsável por executar o orçamento afeto à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e à Secretaria de Operações Integradas (Seopi), nos termos do Decreto nº 11.103, de 24 de junho de 2022, só foi entrevistado o representante da Segen.

A Portaria MJSP nº 161, de 5 de setembro de 2022 que à época regulamentava a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública e detalhava o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados Executivos e das Funções Comissionadas Executivas, do Anexo II ao Decreto nº 11.103, de 24 de junho de 2022, foi utilizada para identificação dos cargos estratégicos que são responsáveis pela execução orçamentária e financeira no âmbito do MJSP.

A Portaria FUNAI nº 574, de 19 de outubro de 2022 que regulamenta a Estrutura Regimental e detalha o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados Executivos e das Funções Comissionadas Executivas da Fundação Nacional do Índio - Funai, do anexo II do Decreto nº 11.226, de 7 de outubro de 2022, foi utilizada para identificação do cargo estratégico que é responsável pela execução orçamentária e financeira no âmbito do FUNAI.

Optou-se por não entrevistar os gestores do CADE e do Arquivo Nacional, o primeiro por força do disposto no artigo 51 da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que escala a Autarquia ao status de setorial orçamentária e financeira tendo assim autonomia administrativa. O segundo por ter sede no Rio de Janeiro e as entrevistas terem sido realizadas presencialmente em Brasília.

Diante disso, o Quadro 1 retrata as Unidades Orçamentárias objeto de estudo bem como os participantes da entrevista semiestruturada.

Quadro 1: Lista das Unidades Orçamentárias objeto de estudo e proposta de participantes da pesquisa

Unidade Orçamentária	Unidade Organizacional	Participante da Entrevista
30101 - Ministério da Justiça e Segurança Pública - Administração Direta	Secretaria-Executiva – SE	Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (CGOF)
30101 - Ministério da Justiça e Segurança Pública - Administração Direta	Secretaria Nacional de Justiça – Senajus	Coordenação-Geral de Gestão de Convênios e Finanças (CGCF)
30101 - Ministério da Justiça e Segurança Pública - Administração Direta	Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon	Coordenação de Administração, Orçamento e Finanças (CAOF)
30101 - Ministério da Justiça e Segurança Pública - Administração Direta	Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública – Segen	Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (CGOFIN)
30103 - Arquivo Nacional	Arquivo Nacional – AN	Não foi realizada entrevista
30107 - Departamento de Polícia Rodoviária Federal	Polícia Rodoviária Federal – PRF	Coordenação de Orçamento e Finanças (COF)
30108 - Departamento de Polícia Federal	Polícia Federal – PF	Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade (CGOF/DLOG/PF)
30202 - Fundação Nacional do Índio – FUNAI	Fundação Nacional do Índio – Funai	Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (CGOF)
30211 - Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade	Não foi realizada entrevista
30905 - Fundo de Defesa de Direitos Difusos	Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon	Coordenação de Administração, Orçamento e Finanças (CAOF)
30907 - Fundo Penitenciário Nacional	Departamento Penitenciário Nacional – Depen	Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças, Planejamento e Controle (CGOF-DEPEN)
30911 - Fundo Nacional de Segurança Pública	Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública – Segen	Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (CGOFIN)
30912 - Fundo Nacional Antidrogas	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos -Senad	Coordenação-Geral de Gestão do Fundo (CGGF)

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Quadro 1 retrata as oito Unidades Orçamentárias, as onze Unidades Organizacionais e os nove cargos participantes das entrevistas. É pertinente esclarecer que a unidade orçamentária 30101

atende a quatro Unidades Organizacionais, que as Unidades Organizacionais Segen e Senacon respondem por duas Unidades Orçamentárias cada.

4. RESULTADOS

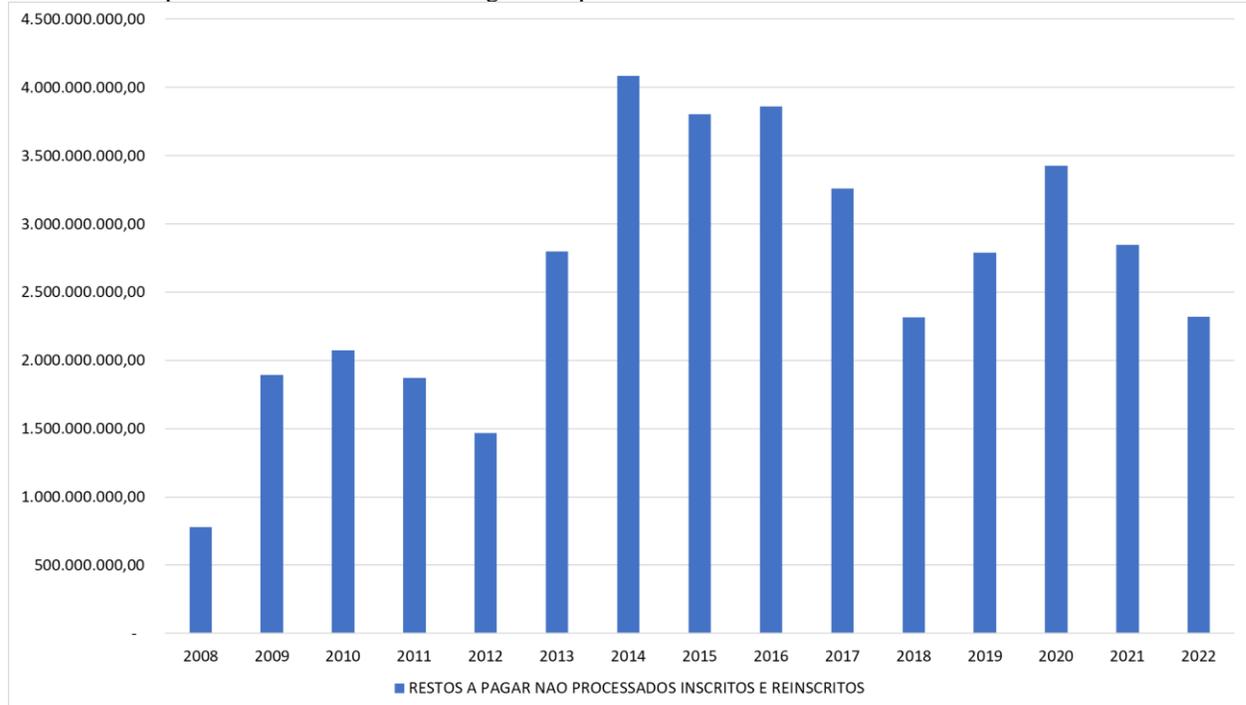
4.1 Análise do estoque de Restos a Pagar dos anos de 2008 a 2022

Conforme Santos, Costa e Silva (2021) no que pese a existências de várias limitações à inscrição em restos a pagar impostas pelo legislador para coibir abusos e descontroles das contas públicas, na visão dos autores essas ações não surtiram o efeito esperado, haja vista que é observado um aumento recorrente da inscrição de valores em restos a pagar, implicando no início de um novo exercício fiscal com significativo montante de valores relativos à execução orçamentária do exercício anterior, acarretando um orçamento paralelo.

Por outro lado, Fortis e Gasparini (2017) destacam que a ferramenta restos a pagar é necessária para possibilitar a execução de determinados tipos de despesas em que os processos burocráticos acabam por consumir muito tempo inviabilizando a execução orçamentária dentro do mesmo exercício.

Dentro desse contexto, pode-se observar no Gráfico 2 abaixo, os valores acumulados de 2008 a 2022 inscritos em RPNP nas unidades orçamentárias do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Gráfico 2: Despesas Inscritas em Restos a Pagar Não processados - Valores Acumulados de 2008 a 2022 - Em reais



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

Verifica-se que o ápice do estoque de RPNP ocorreu no exercício de 2014 onde atingiu a monta de R\$ 4.082.955.799,21. O período de 2012 para 2013 apresentou um aumento de R\$ 1.328.053.233,18 na inscrição de RPNP, o maior aumento da série histórica. Por outro lado, a maior redução no estoque de RPNP aconteceu no período entre 2017 e 2018, cuja redução foi de R\$ 943.896.180,74. A média de inscrição em RPNP foi de R\$ 2.639.209.067,57 e a mediana foi de R\$ 2.789.620.952,96 durante a série histórica analisada.

Em 2014, exercício com maior estoque de RPNP registrado, foram inscritos 14.654 empenhos nessa situação, com um valor médio de R\$ 278.623,98. O Quadro 2 abaixo apresenta um comparativo entre a evolução dos valores inscritos em RPNP com o quantitativo de empenhos inscritos e o valor médio dos empenhos.

Quadro 2: Quantidade e Valor Médio dos Empenhos Inscritos em RPNP

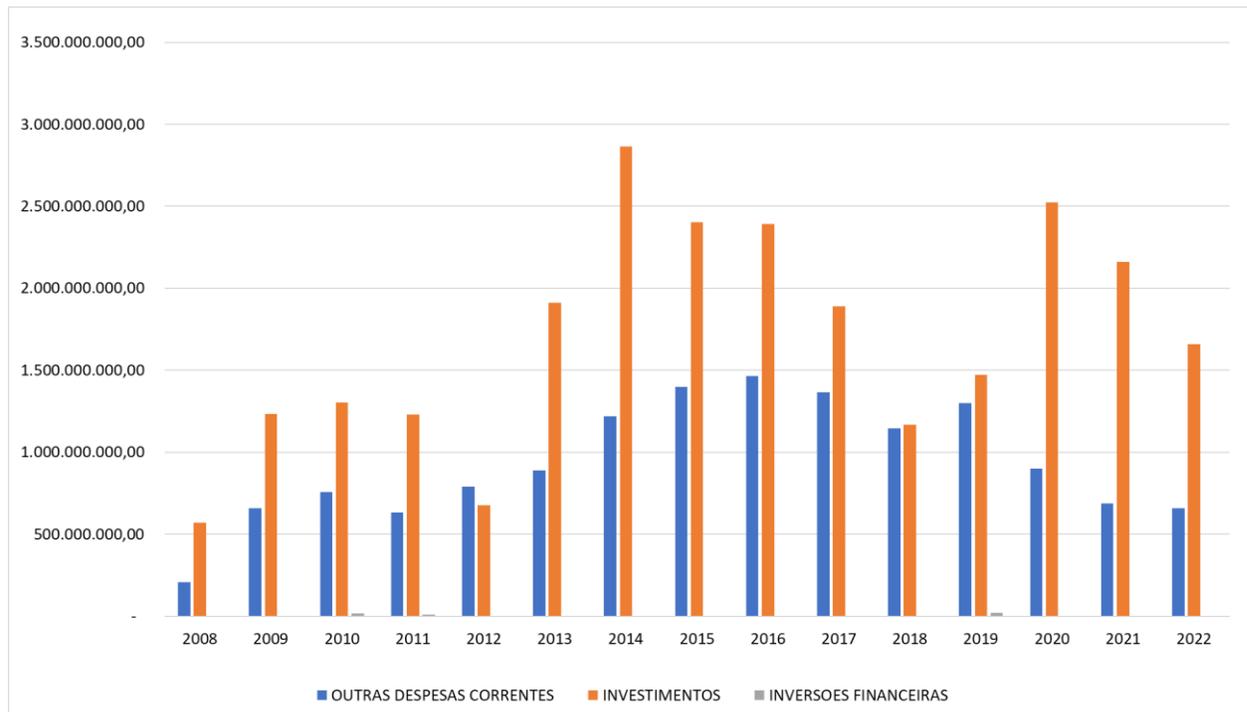
ANO	QUANTIDADE DE NOTAS DE EMPENHO	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS INSCRITOS E REINSCRITOS	VALOR MÉDIO DOS EMPENHOS
2008	8.297	776.446.641,92	93.581,61
2009	13.330	1.895.614.176,16	142.206,61
2010	13.834	2.075.505.472,50	150.029,31
2011	12.445	1.872.565.462,11	150.467,29
2012	11.746	1.469.143.754,32	125.076,09
2013	11.679	2.797.196.987,50	239.506,55
2014	14.654	4.082.955.799,21	278.623,98
2015	15.486	3.801.923.140,00	245.507,11
2016	18.789	3.861.314.746,87	205.509,33
2017	15.797	3.256.905.528,65	206.172,41
2018	15.281	2.313.009.347,92	151.365,05
2019	14.200	2.789.620.952,96	196.452,18
2020	12.771	3.427.927.767,83	268.414,98
2021	11.709	2.848.346.354,71	243.261,28
2022	11.537	2.319.659.880,93	201.062,66

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

Em 2016 foram inscritos em RPNP 18.789 empenhos, maior quantitativo da série histórica. Por outro lado, em 2008 adveio a inscrição do menor número de empenhos, qual seja, 8.297 com um valor médio de R\$ 93.581,61. Na média anual foram inscritos 13.437 empenhos em RPNP sendo que a mediana montou em 13.330.

Na análise por GND, verifica-se uma predominância das despesas de investimento o que guarda sintonia com os estudos de Aquino e Azevedo (2017), Coelho et al. (2019), Nascimento (2020) e Mota et al (2021) que chegaram à conclusão de que as despesas que mais contribuem para inscrição de RAP são as despesas de investimento, ou seja, aquelas classificadas no GND 4. O Gráfico 3 abaixo demonstra a evolução dos RPNP do MJSP segregados por GND.

Gráfico 3 - Restos a Pagar Não processados Inscritos - Valores Acumulados de 2008 a 2022, por grupo de despesa



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

No exercício de 2014 foram inscritos R\$ 2.863.650.787,29 de investimentos em RPNP, correspondendo ao maior valor da série histórica. Inference-se que isso ocorreu porque os dois exercícios que antecederam 2014 apresentaram os maiores percentuais de representatividade de investimentos em comparação com a LOA, quais sejam, 47,80% em 2013 e 49,18% em 2012.

Observa-se que apenas em 2012 os valores relativos a outras despesas correntes superaram os valores de investimentos. Esse fato pode ter ocorrido devido a pouca representatividade dos investimentos nas LOA's que antecederam o ano de 2012. Uma vez que, em 2011 os investimentos representavam 30,73%, em 2010 correspondiam a 28,94% e em 2009 a 27,42% do orçamento autorizado, exclusive as despesas de pessoal, as despesas obrigatórias e as emendas individuais impositivas, visando observar as mesmas premissas utilizadas neste trabalho para a apuração dos RPNP. O Quadro 3 abaixo retrata os percentuais de representatividades dos GND's nas respectivas LOA's.

Quadro 3: Percentuais de representatividades dos GND's nas respectivas LOA's

ANO	3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	4 - INVESTIMENTOS	5 - INVERSÕES FINANCEIRAS
2008	57,64%	42,31%	0,05%
2009	72,32%	27,42%	0,25%
2010	71,03%	28,94%	0,03%
2011	69,26%	30,73%	0,02%
2012	50,80%	49,18%	0,02%
2013	52,18%	47,80%	0,02%
2014	59,51%	40,49%	0,01%
2015	61,87%	37,89%	0,24%
2016	58,61%	41,39%	0,00%
2017	57,61%	42,39%	0,00%
2018	64,43%	35,10%	0,47%
2019	54,99%	44,96%	0,04%
2020	59,40%	40,53%	0,06%
2021	69,61%	30,35%	0,05%
2022	76,81%	23,19%	0,00%
2023	74,06%	25,94%	0,00%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

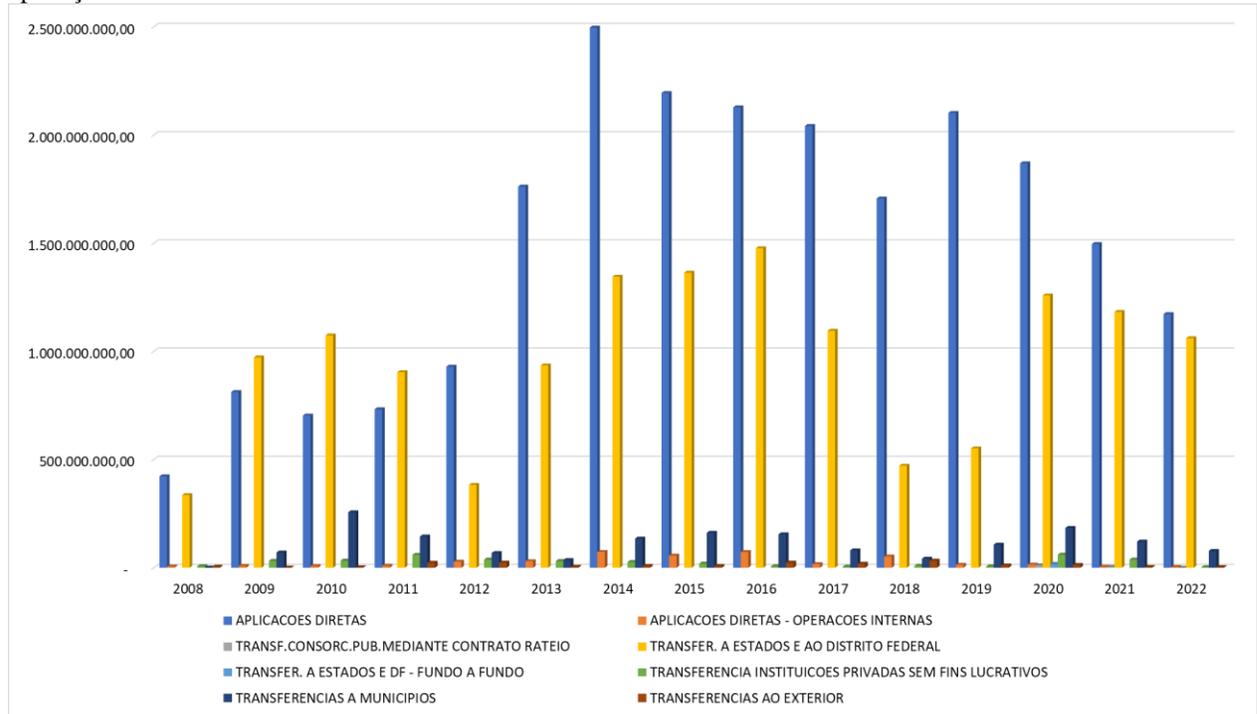
O GND com menos representatividade no orçamento do MJSP é o relativo às inversões financeiras que possuem valores bem diminutos quando comparamos com as outras despesas correntes e com os investimentos.

Em 2014, ano com o maior volume de RPNP de investimentos, foram inscritos 11.742 empenhos de outras despesas correntes com um valor médio de R\$ 103.715,00, outros 2.911 empenhos de investimentos a um valor médio de R\$ 983.734,00 e um empenho de inversão financeira com o valor de R\$ 1.481.330,30. Percebe-se que, pela tipologia da despesa, os empenhos de outras despesas correntes foram os que possuíram o menor valor médio e o empenho de inversão financeira o maior valor.

No que tange a classificação por modalidade de aplicação, que nos permite identificar se uma despesa está sendo executada diretamente pela União, por entes subnacionais, Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, ou se diz respeito a transferências ao exterior, Nascimento (2020) chegou à conclusão de que metade do estoque atual de RPNP não liquidados considerando todos os órgãos e entidades pertencentes ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da União, dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário se refere a transferências voluntárias da União para aplicação em despesas com investimentos em entes subnacionais, observado o disposto no art. 25 da LRF.

No âmbito do MJSP as modalidades de aplicação de maior representatividade são as de aplicações direta e transferências a estados e ao Distrito Federal, conforme pode ser observado no Gráfico 4 a seguir:

Gráfico 4 - Restos a Pagar Não processados Inscritos - Valores Acumulados de 2008 a 2022, por modalidade de aplicação



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

No exercício de 2014 foram inscritos R\$ 2.496.167.738,98 em RPNP na modalidade de aplicação 90 – aplicações diretas, sendo o maior valor da série histórica. Quanto à modalidade de aplicação 30 - transferências a estados e ao Distrito Federal o maior valor da série histórica ocorreu no ano de 2016, com o montante de R\$ 1.476.284.218,21 inscritos.

O significativo montante de recursos inscritos em RPNP relativos à modalidade de aplicação 90 – aplicações diretas, pode ser explicado por estruturas como a da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, que executam diretamente suas despesas, integrem o MJSP, onde 45,16% do saldo acumulado de RPNP da série histórica pertencem a essas unidades.

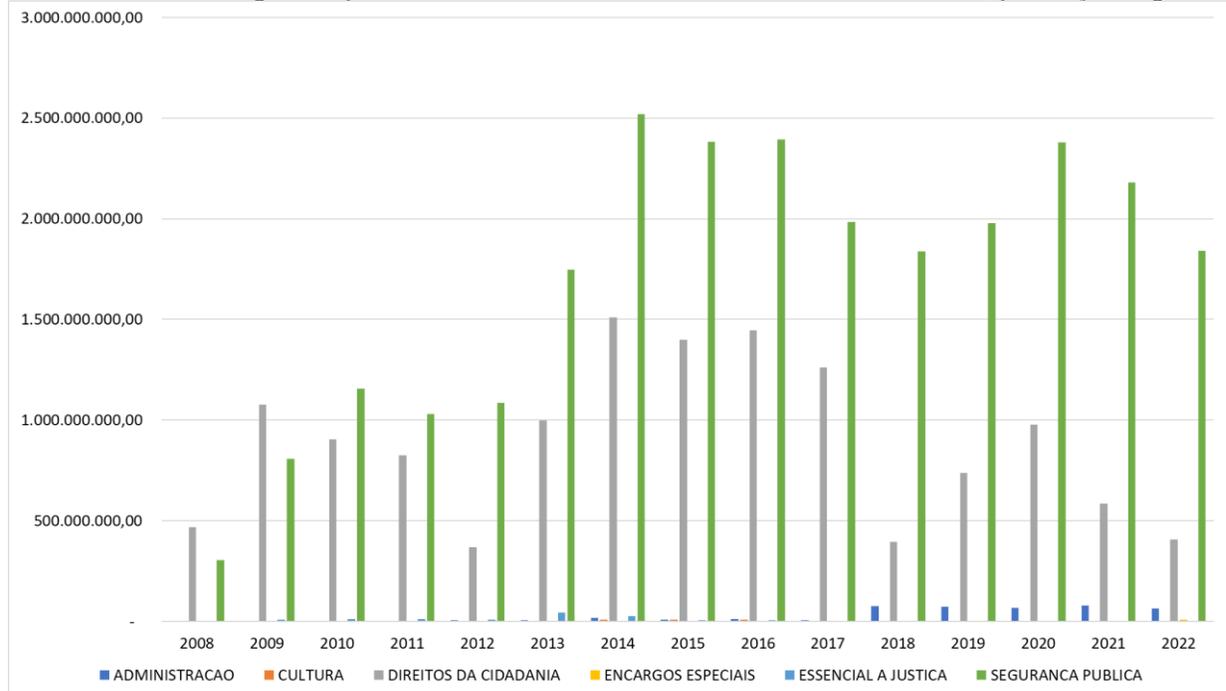
Quanto à modalidade de aplicação 30 - transferências a estados e ao Distrito Federal o estudo de Cavalcanti (2018) verificou que a descentralização de recursos para entes subnacionais corrobora para a inscrição de despesas em restos a pagar, tendo em vista que a dinâmica de execução desses entes envolve aguardar a alocação de recursos por parte da União para darem termo inicial à elaboração do projeto pretendido. Fato esse que justifica o volume de RPNP nessa modalidade de aplicação.

Os perfis dos empenhos das duas modalidades de aplicação com maior representatividade são bastante diversos. Enquanto a modalidade de aplicação 90 – aplicações diretas foi responsável

por uma média anual de 13.374 empenhos a um valor médio de R\$ 110.305,09, a modalidade de aplicação 30 - transferências a estados e ao Distrito Federal foi responsável por 378 a um valor médio de R\$ 2.791.338,70.

Na análise da evolução do estoque de RPNP por função de governo, observa-se uma preponderância de despesas relacionadas à segurança pública, seguida por despesas relacionadas a direitos da cidadania. Nos termos do MTO (2022) a função de governo reflete as competências institucionais do órgão, que no caso do MJSP são preponderantemente de segurança pública e direitos da cidadania. O Gráfico 5 demonstra os valores acumulados de 2008 a 2022 detalhados por função de governo.

Gráfico 5 - Restos a Pagar Não processados Inscritos - Valores Acumulados de 2008 a 2022, por função de governo



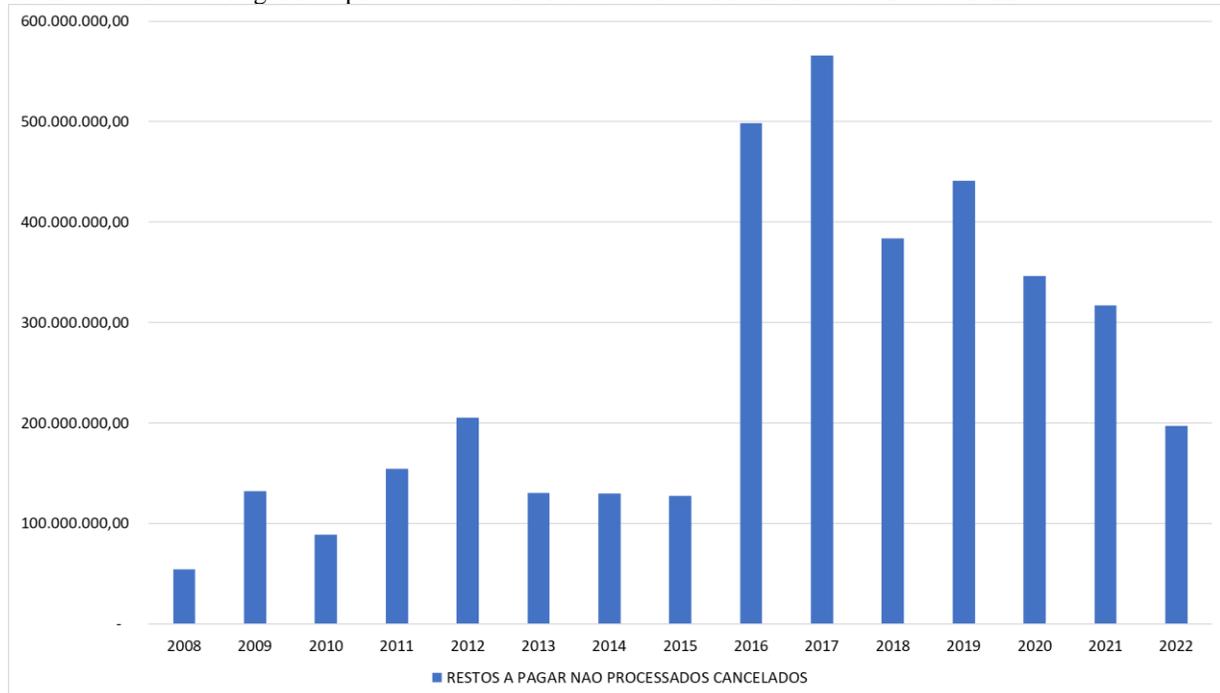
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

Foram inscritos na função de governo de segurança pública em RPNP em média, entre os anos de 2008 e 2022, 7.444 empenhos a um valor médio de R\$ 223.009,26, sendo que a mediana foi de 7.143 empenhos a um valor de R\$ 222.362,12. Quanto à função de governo direitos da cidadania foram em média 6.458 a um valor médio de R\$ 136.468,01, onde a mediana foi de 6.302 empenhos a um valor de R\$ 128.954,11.

No que pese a importância de se adotar medidas para conter o aumento do estoque de RPNP, inclusive com a implementação de medidas que visem sua redução, nos termos preceituados no Acórdão nº 2823/2015-TCU-Plenário, TC 010.827/2015-3º do Tribunal de Contas da União (TCU), cabe ponderar os achados de Alves, Oliveira e Dantas (2017) e Barddal (2019) que externam preocupação com remédios que envolvam o bloqueio e cancelamento automático de RAP's, uma vez que tal iniciativa pode provocar prejuízos para a Administração Pública, ao passo que para suportar as despesas relativas aos empenhos cancelados é necessário comprometer despesas planejadas, ou seja, deixar de implementar despesas inicialmente previstas no orçamento.

Chama-se a atenção para o fato que em 2016 foram cancelados R\$ 498.431.016,39 em RPNP, o que representa um aumento de 392% se compararmos com o cancelamento de R\$ 127.181.286,51 ocorrido em 2015. Essa ampliação significativa nos cancelamentos pode ser atribuída à publicação do Decretos nº 8.407/2015, que previu regras para bloqueio e cancelamento de RPNP. O Gráfico 6 detalha os valores acumulados de 2008 a 2022 relativos a Restos a Pagar Não processados Cancelados.

Gráfico 6 - Restos a Pagar Não processados Cancelados - Valores Acumulados de 2008 a 2022



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

Foram 7.871 empenhos cancelados no âmbito do MJSP em 2016, maior quantitativo de empenhos cancelados da série histórica, que possuíam um valor médio de R\$ 63.324,99. No período de 2008 a 2015 a média anual de cancelamentos de RPNP era de R\$ 127.744.376,16, sendo que após a publicação do Decretos nº 8.407/2015 e do Decreto nº 9.428/2018 a média de cancelamento anual de RPNP passou a ser R\$ 392.769.579,84, no período de 2016 a 2022, uma ampliação de 207,47% em relação ao período anterior. O Quadro 4 demonstra a quantidade e valor médio dos empenhos inscritos em RPNP no período de 2008 a 2022.

Quadro 4: Quantidade e Valor Médio dos Empenhos Inscritos em RPNP Cancelados

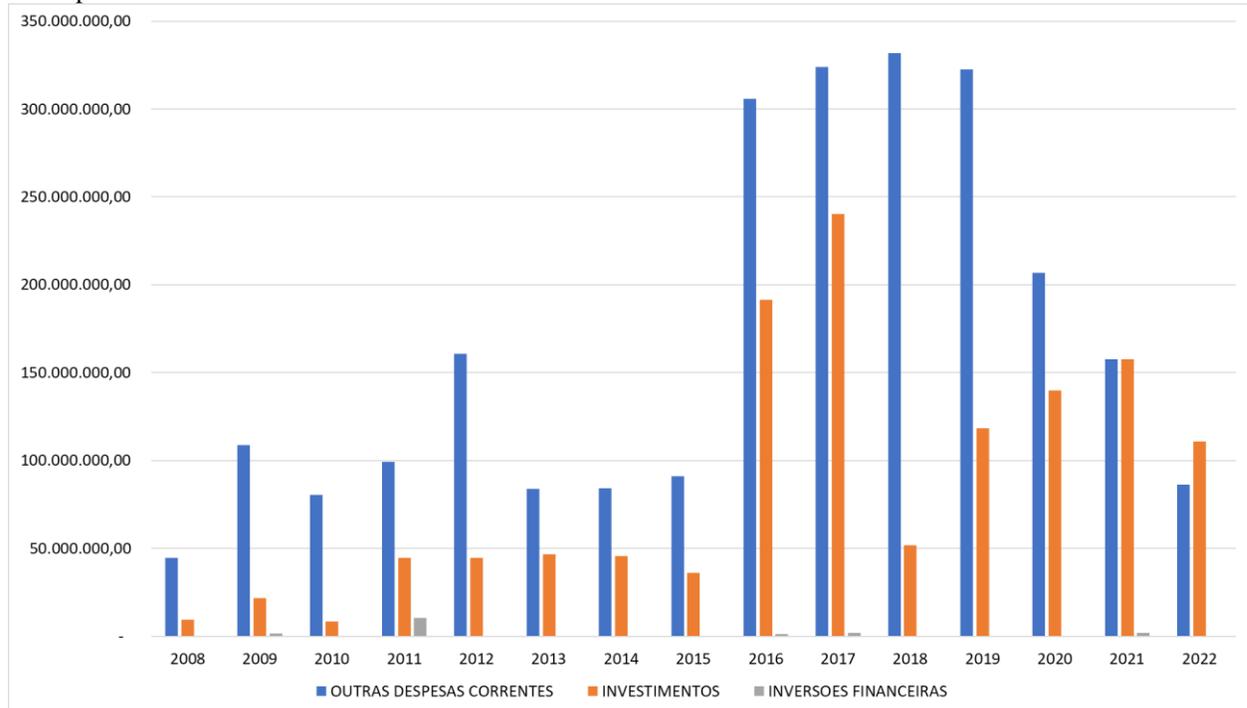
ANO	QUANTIDADE DE NOTAS DE EMPENHO	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS CANCELADOS	VALOR MÉDIO DOS EMPENHOS
2008	2.254	53.929.158,79	23.925,98
2009	4.596	131.868.279,81	28.691,97
2010	4.876	88.906.595,14	18.233,51
2011	6.033	154.297.113,18	25.575,52
2012	5.016	205.194.114,52	40.907,92
2013	4.122	130.579.690,84	31.678,72
2014	4.643	129.998.770,53	27.998,87
2015	2.560	127.181.286,51	49.680,19
2016	7.871	498.431.016,39	63.324,99
2017	5.712	565.801.776,93	99.054,93
2018	7.328	383.489.558,22	52.332,09
2019	6.405	441.044.761,49	68.859,45
2020	5.609	346.568.066,41	61.787,85
2021	4.865	317.076.347,95	65.174,99
2022	4.466	196.975.531,49	44.105,58

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O exercício de 2017 foi responsável pelo maior volume de RPNP cancelados da série estudada, qual seja R\$ 565.801.776,93. Foram cancelados 5.712 empenhos que possuíam um valor médio de R\$ 99.054,93. Infere-se que esse pico de cancelamentos ainda seja reflexo do Decreto nº 8.407/2015, que teve parte de seus efeitos postergados por força dos Decretos nº 8.466, 8.507 e 8.551, todos de 2015, bem como reflexo das implicações Decreto nº 8.795, de 30 de junho de 2016 alterado pelos Decretos nº 8.939/2016 e 9.068/2017, que postergaram os prazos de desbloqueio e cancelamento de 2016 para 2017.

Ao analisar os cancelamentos de RPNP pela classificação por grupo de natureza de despesa observa-se que 65,96% dos valores cancelados no período de 2008 a 2022 se referem a outras despesas correntes, 33,59% se referem a investimentos e 0,45% a inversões financeiras. O Gráfico 7 retrata os valores acumulados de 2008 a 2022 por GND.

Gráfico 7 - Restos a Pagar Não processados Cancelados - Valores Acumulados de 2008 a 2022 por grupo de natureza de despesa



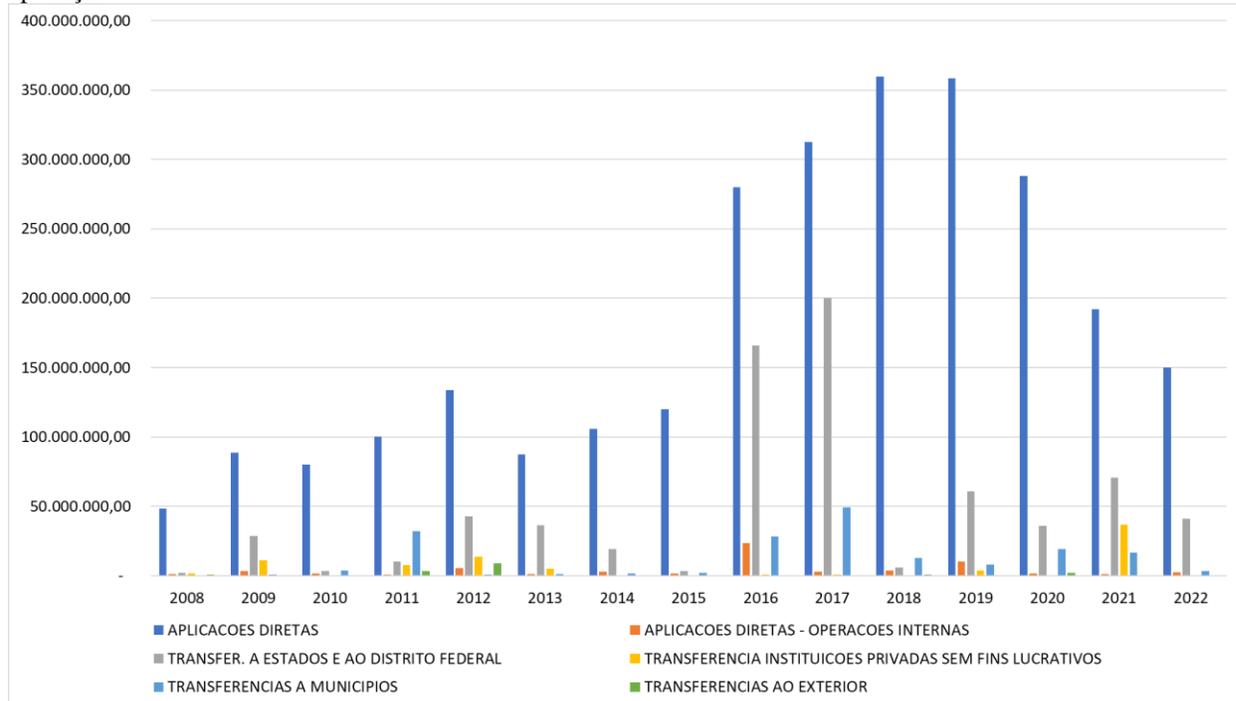
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

No período de estudo, foi cancelado em média um empenho por ano de RPNP relativo a inversões financeiras, com valor médio de R\$ 1.378.509,13. Quanto às despesas de investimentos foram cancelados em média 235 empenhos por ano a um valor médio de R\$ 316.175,30. Por sua vez, no que se refere às outras despesas correntes foram cancelados em média 4.854 empenhos por ano a um valor médio de R\$ 32.338,00.

Em 2016, ano em que o Decreto nº 8.407/2015 impôs seus efeitos, 61,32% dos valores cancelados de RPNP estavam classificados em outras despesas correntes e 38,43% classificados em investimentos. As despesas afetas a inversões financeiras representavam apenas 0,25% dos valores cancelados.

Na análise dos cancelamentos de RPNP por modalidade de aplicação verifica-se o mesmo comportamento encontrado na inscrição de RPNP, onde as despesas classificadas como aplicação direta são as que possuem mais representatividade, seguidas pelas transferências a estados e ao Distrito Federal, conforme pode ser observado no Gráfico 8 que detalha valores acumulados de RPNP cancelados no período de 2008 a 2022 por modalidade de aplicação.

Gráfico 8 - Restos a Pagar Não processados Cancelados - Valores Acumulados de 2008 a 2022 por modalidade de aplicação



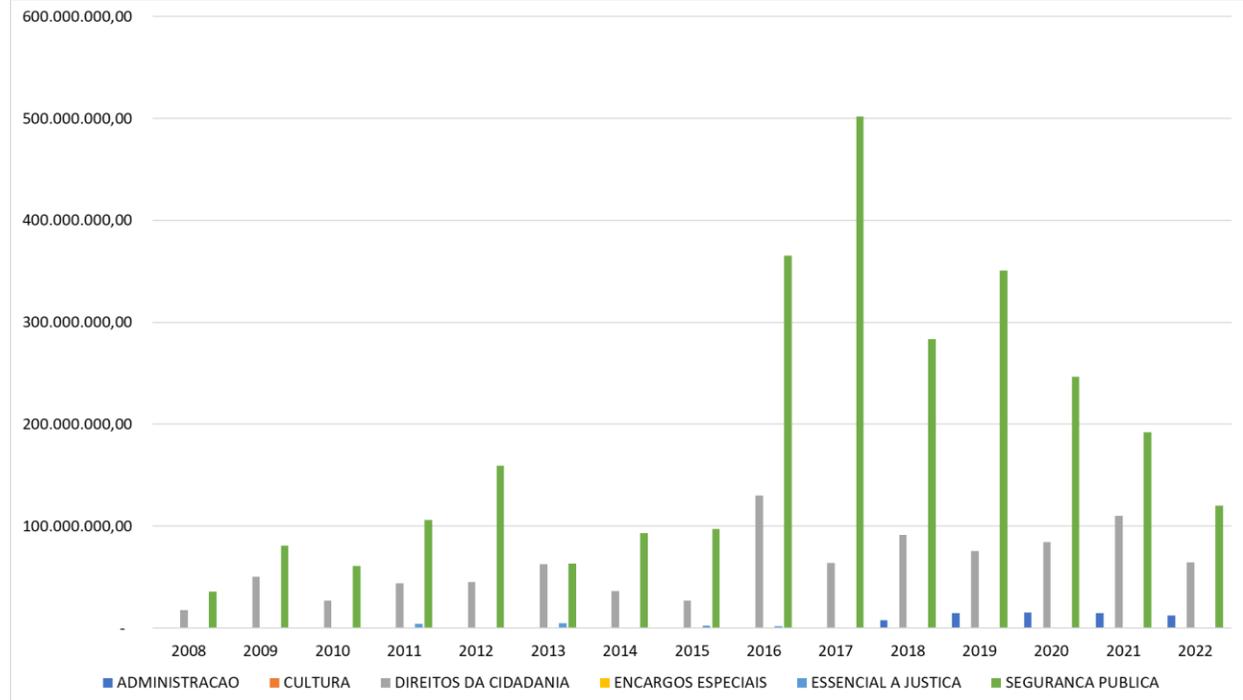
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

Em 2016 e 2017 ocorreram os maiores cancelamentos relativos a empenhos classificados na modalidade de aplicação transferência a estados e ao Distrito Federal, sendo cancelados respectivamente R\$ 165.911.853,74 e R\$ 200.052.658,77. Esses cancelamentos podem ser explicados pelos efeitos do Decreto nº 8.407/2015. Quanto aos cancelamentos de despesas classificadas como aplicações diretas os maiores cancelamentos ocorreram nos exercícios de 2018 e 2019, onde foram cancelados respectivamente R\$ 359.852.099,54 e R\$ 358.426.733,18. A partir de 2019 verifica-se uma mudança no comportamento dos cancelamentos com paulatina redução dos valores de RPMP cancelados.

O cancelamento de RPMP na modalidade de aplicação transferência a estados e ao Distrito Federal acaba por gerar um impacto direto no ente subnacional responsável pela execução desses recursos, que terá seus compromissos frustrados caso o Governo Federal não direcione novo orçamento para fazer face aos RPMP cancelados, nos termos previstos no artigo 22 do Decreto nº 93.872, de 1986 que autoriza o pagamento de restos a pagar com prescrição interrompida a cargo de despesa de exercícios anteriores. Essa incerteza sobre a execução da despesa pública, conforme ensina Alves (2015), implica em prejuízos para a transparência da despesa pública.

Na análise dos cancelamentos do RPNP por função de governo, observa-se que 97,30% dos cancelamentos ocorridos durante o período de estudo, qual seja, entre 2008 e 2022, se referem às funções de segurança pública e direitos da cidadania, que correspondem a 72,75% e 24,55% respectivamente. O Gráfico 9 detalha a evolução dos RPNP durante esse período.

Gráfico 9 - Restos a Pagar Não processados Cancelados - Valores Acumulados de 2008 a 2022 por função de governo



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

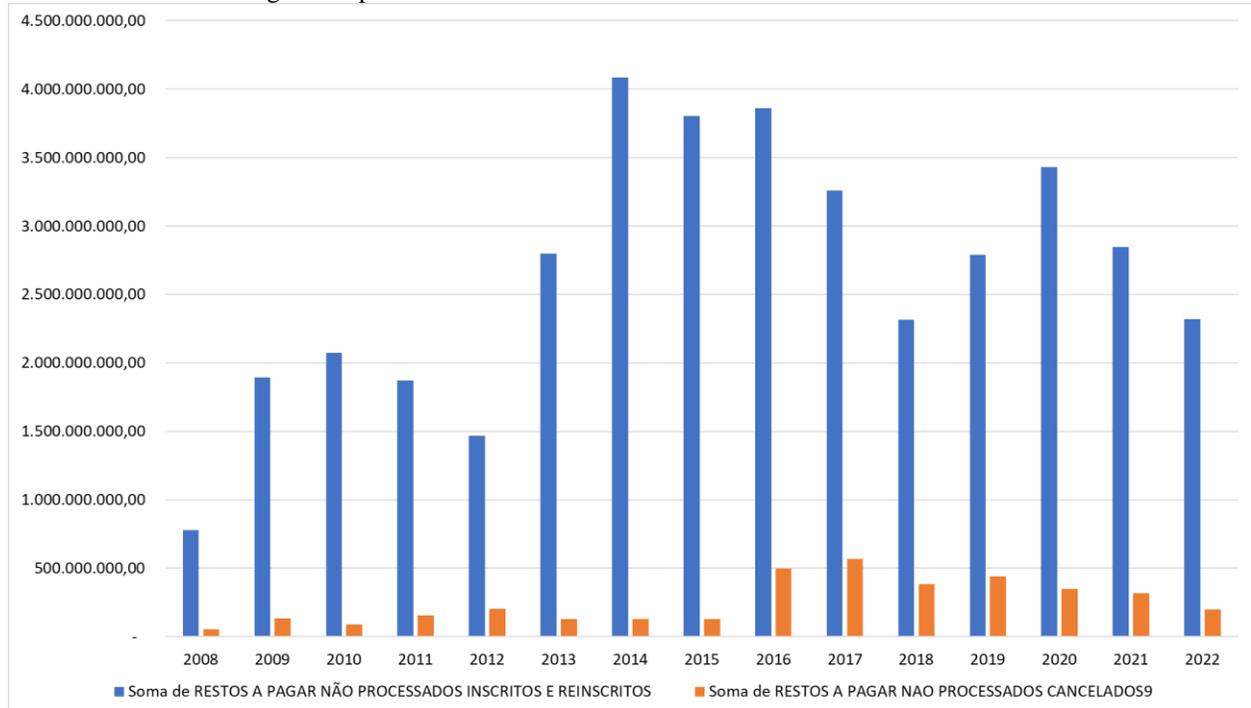
Foram cancelados em média R\$ 183.728.396,29 de RPNP na função de governo segurança pública durante o período estudado. Entretanto, em 2016, primeiro exercício de aplicação dos efeitos do Decreto nº 8.407/2015 os cancelamentos totalizaram R\$ 365.508.662,31, ou seja, 198,94% da média anual do período.

Quanto a função de governo direitos da cidadania os valores médios cancelados de RPNP no período foram de R\$ 61.998.066,43. Sendo que em 2016 ocorreu o cancelamento de R\$ 130.053.580,22, que além de ser o maior valor da série histórica, representa 209,77% dos valores médios anuais cancelados.

O comportamento dos cancelamentos de RPNP sofreu uma alteração significativa com a publicação do Decretos nº 8.407/2015. Nos três anos anteriores à vigência de seus efeitos, quais sejam, 2013, 2014 e 2015, a média percentual de RPNP cancelados em relação aos RPNP inscritos

foi de 3,64%. Após a aplicação dos efeitos do citado Decreto, verifica-se que a média percentual no período de 2016 a 2018 de RPNP cancelados em relação aos RPNP inscritos passou a ser 15,35%. O Gráfico 10 detalha os valores acumulados de restos a pagar não processados inscritos e cancelados referentes ao período de 2008 a 2022.

Gráfico 10 - Restos a Pagar Não processados Inscritos e Cancelados - Valores Acumulados de 2008 a 2022



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

Em 2019, ano subsequente à publicação do Decreto nº 9.428, de 2018 o percentual de RPNP cancelados em relação aos RPNP inscritos foi de 15,81% sendo que dos R\$ 2.789.620.952,96 inscritos foram cancelados R\$ 441.044.761,49.

4.2 Aplicação dos testes de diferenças de médias

O Decreto nº 93.872, de 1986 passou por 13 alterações desde o ano de 2015 sendo que, as promovidas pelos Decretos nº 8.407/2015 e 9.428/2018 implicaram no recrudescimento das regras de bloqueio e cancelamento de RPNP. Por isso, foram realizados 18 testes de diferenças de médias, nove de cada Decreto, considerando os períodos imediatamente anteriores e posteriores à aplicabilidade de seus efeitos com o fim de averiguar se essas disposições restringem a execução e

o planejamento da despesa pública, em especial se os cancelamentos automáticos de RPNP afetam as políticas públicas a cargo do Ministério.

Considerando o nível de significância de 5% na Tabela da curva normal padrão, caso o resultado do teste seja menor que -1,96 ou maior que 1,96 deve-se rejeitar H_0 e concluir que as disposições do Decreto restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP. De outro lado caso o resultado do teste seja maior que -1,96 e menor que 1,96 deve-se aceitar H_0 e concluir que as disposições do Decreto não restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

$$H_0: \mu_1 - \mu_2 = d_0$$

$$H_1: \mu_1 - \mu_2 \neq d_0$$

No primeiro ao nono teste foram considerados os cancelamentos de RPNP ocorridos nos exercícios de 2015 e 2016, período imediatamente anterior e posterior aos efeitos do Decretos nº 8.407/2015 e utilizou-se como variável as Unidades Orçamentárias listadas no Quadro 1. Além disso, foram aplicados filtros específicos em alguns dos testes com a finalidade de averiguar as despesas que sofreram impacto com a publicação do referido normativo. O Quadro 5 abaixo detalha os valores cancelados utilizando a regra de negócio disposta no Capítulo 3.1 sem a inclusão de filtros adicionais.

Quadro 5: Teste 1 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2015 e 2016

UNIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NOME	CANCELAMENTOS 2015	CANCELAMENTOS 2016
30101	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	62.275.365,13	65.902.878,55
30103	ARQUIVO NACIONAL	118.787,71	404.644,22
30107	DEPARTAMENTO DE POLICIA RODOVIARIA FEDERAL	4.038.610,78	68.304.366,21
30108	DEPARTAMENTO DE POLICIA FEDERAL	31.498.801,47	100.370.988,91
30202	FUNDACAO NACIONAL DO INDIO	8.051.097,46	43.221.745,63
30211	CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONOMICA	31.427,10	693.483,28
30905	FUNDO DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS	3.008,19	67.831,19
30907	FUNDO PENITENCIARIO NACIONAL - FUNPEN	4.724,20	53.688.016,38
30911	FUNDO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA - FNSP	2.908.955,54	142.058.468,13
30912	FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS	18.250.508,92	23.718.593,89

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O resultado do Teste 1 foi -2,30, ou seja, o valor é menor que -1,96, com isso deve-se rejeitar H_0 e concluir que existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos

automáticos de RPNP impostos pelo Decreto nº 8.407/2015 e, com isso, que essas disposições restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

O Quadro 6 abaixo detalha os valores cancelados utilizando a regra de negócio disposta no Capítulo 3.1 com a inclusão de filtro para retratar as informações relacionadas às modalidades de aplicação 30 - transferências a estados e ao Distrito Federal, 40 – transferências a municípios e 50 – transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, visando apurar o impacto do Decreto nos repasses de recursos para os entes subnacionais e entidades sem fins lucrativos.

Quadro 6: Teste 2 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2015 e 2016

UNIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NOME	CANCELAMENTOS 2015	CANCELAMENTOS 2016
30101	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	92.440,79	35.470.554,34
30907	FUNDO PENITENCIARIO NACIONAL - FUNPEN		37.469.353,87
30911	FUNDO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA - FNSP	10,52	111.666.459,51
30912	FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS	5.130.870,76	9.468.495,84

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O resultado do Teste 2 foi, -2,12 ou seja, o valor é menor que -1,96, com isso deve-se rejeitar H_0 e concluir que existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelo Decreto nº 8.407/2015 e, com isso, que essas disposições restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

O Quadro 7 abaixo detalha os valores cancelados utilizando a regra de negócio disposta no Capítulo 3.1 com a inclusão de filtro para retratar as informações relacionadas à modalidade de aplicação 90 – aplicações diretas, visando apurar o impacto do Decreto na execução direta das Unidades pertencentes à estrutura organizacional do MJSP.

Quadro 7: Teste 3 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2015 e 2016

UNIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NOME	CANCELAMENTOS 2015	CANCELAMENTOS 2016
30101	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	61.386.129,39	30.319.821,13
30103	ARQUIVO NACIONAL	118.787,71	404.147,98
30107	DEPARTAMENTO DE POLICIA RODOVIARIA FEDERAL	3.931.005,87	51.362.877,27
30108	DEPARTAMENTO DE POLICIA FEDERAL	31.178.780,68	99.753.132,29
30202	FUNDACAO NACIONAL DO INDIO	7.481.941,20	43.184.389,38
30211	CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONOMICA	31.427,10	602.033,06
30905	FUNDO DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS	3.008,19	67.831,19
30907	FUNDO PENITENCIARIO NACIONAL - FUNPEN	4.724,20	10.826.189,63
30911	FUNDO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA - FNSP	2.908.945,02	30.193.751,73
30912	FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS	13.118.858,36	13.433.421,16

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O resultado do Teste 3 foi -1,37, ou seja, o valor é maior que -1,96 e menor que 1,96, com isso deve-se aceitar H_0 e concluir que não existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelo Decreto nº 8.407/2015 e, com isso, que essas disposições não restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

O Quadro 8 abaixo detalha os valores cancelados utilizando a regra de negócio disposta no Capítulo 3.1 com a inclusão de filtro para retratar as informações relacionadas às modalidades de aplicação 30 - transferências a estados e ao Distrito Federal, 40 – transferências a municípios e 50 – transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, visando apurar o impacto do Decreto nos repasses de recursos para os entes subnacionais e entidades sem fins lucrativos. Além disso, foi incluso o filtro do GND 4 para restringir os dados aos investimentos, uma vez que Aquino e Azevedo (2017), Coelho et al. (2019), Nascimento (2020) e Mota et al (2021) apontaram uma maior representatividade dessas despesas nos RPNP.

Quadro 8: Teste 4 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2015 e 2016

UNIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NOME	CANCELAMENTOS 2015	CANCELAMENTOS 2016
30101	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	688,17	24.142.814,39
30907	FUNDO PENITENCIARIO NACIONAL - FUNPEN		37.237.571,79
30911	FUNDO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA - FNSP	10,52	87.607.499,53
30912	FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS	1.704.611,01	4.937.369,99

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O resultado do Teste 4 foi -2,14, ou seja, o valor é menor que -1,96, com isso deve-se rejeitar H_0 e concluir que existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de

restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelo Decreto nº 8.407/2015 e, com isso, que essas disposições restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

O Quadro 9 abaixo detalha os valores cancelados utilizando a regra de negócio disposta no Capítulo 3.1 com a inclusão de filtro para retratar as informações relacionadas às modalidades de aplicação 30 - transferências a estados e ao Distrito Federal, 40 – transferências a municípios e 50 – transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, visando apurar o impacto do Decreto nos repasses de recursos para os entes subnacionais e entidades sem fins lucrativos. Além disso, foi incluso o filtro do GND 3 para restringir os dados às outras despesas correntes.

Quadro 9: Teste 5 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2015 e 2016

UNIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NOME	CANCELAMENTOS 2015	CANCELAMENTOS 2016
30101	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	91.752,62	11.363.700,96
30907	FUNDO PENITENCIARIO NACIONAL - FUNPEN		231.782,08
30911	FUNDO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA - FNSP		24.058.959,98
30912	FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS	3.426.259,75	5.072.368,35

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O resultado do Teste 5 foi -1,55, ou seja, o valor é maior que -1,96 e menor que 1,96, com isso deve-se aceitar H_0 e concluir que não existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelo Decreto nº 8.407/2015 e, com isso, que essas disposições não restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

O Quadro 10 abaixo detalha os valores cancelados utilizando a regra de negócio disposta no Capítulo 3.1 com a inclusão de filtro para retratar as informações relacionadas à função de governo 06 – segurança pública visando apurar o impacto do Decreto nessas políticas.

Quadro 10: Teste 6 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2015 e 2016

UNIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NOME	CANCELAMENTOS 2015	CANCELAMENTOS 2016
30101	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	58.551.440,51	54.774.839,07
30107	DEPARTAMENTO DE POLICIA RODOVIARIA FEDERAL	4.038.610,78	68.304.366,21
30108	DEPARTAMENTO DE POLICIA FEDERAL	31.498.801,47	100.370.988,91
30911	FUNDO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA - FNSP	2.908.955,54	142.058.468,13

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O resultado do Teste 6 foi -2,86, ou seja, o valor é menor que -1,96, com isso deve-se rejeitar H_0 e concluir que existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelo Decreto nº 8.407/2015 e, com isso, que essas disposições restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

O Quadro 11 abaixo detalha os valores cancelados utilizando a regra de negócio disposta no Capítulo 3.1 com a inclusão de filtro para retratar as informações relacionadas à função de governo 14 – direitos da cidadania visando apurar o impacto do Decreto nessas políticas.

Quadro 11: Teste 7 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2015 e 2016

UNIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NOME	CANCELAMENTOS 2015	CANCELAMENTOS 2016
30101	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	1.138.372,28	9.410.156,77
30202	FUNDACAO NACIONAL DO INDIO	7.467.229,29	42.475.498,70
30211	CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONOMICA	31.427,10	693.483,28
30905	FUNDO DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS	3.008,19	67.831,19
30907	FUNDO PENITENCIARIO NACIONAL - FUNPEN	4.724,20	53.688.016,38
30912	FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS	18.250.508,92	23.718.593,89

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O resultado do Teste 7 foi -1,46, ou seja, o valor é maior que -1,96 e menor que 1,96, com isso deve-se aceitar H_0 e concluir que não existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelo Decreto nº 8.407/2015 e, com isso, que essas disposições não restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

O Quadro 12 abaixo detalha os valores cancelados utilizando a regra de negócio disposta no Capítulo 3.1 com a inclusão de filtro para retratar as informações relacionadas à função de governo 06 – segurança pública visando apurar o impacto do Decreto nessas políticas. Além disso, foram filtradas as modalidades de aplicação 30 - transferências a estados e ao Distrito Federal, 40 – transferências a municípios e 50 – transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, visando apurar o impacto do Decreto nos repasses de recursos para os entes subnacionais e entidades sem fins lucrativos.

Quadro 12: Teste 8 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2015 e 2016

UNIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NOME	CANCELAMENTOS 2015	CANCELAMENTOS 2016
30101	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	92.440,79	31.736.213,45
30911	FUNDO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA - FNSP	10,52	111.666.459,51

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O resultado do Teste 8 foi -2,54, ou seja, o valor é menor que -1,96, com isso deve-se rejeitar H_0 e concluir que existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelo Decreto nº 8.407/2015 e, com isso, que essas disposições restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

O Quadro 13 abaixo detalha os valores cancelados utilizando a regra de negócio disposta no Capítulo 3.1 com a inclusão de filtro para retratar as informações relacionadas à função de governo 14 – direitos da cidadania visando apurar o impacto do Decreto nessas políticas. Além disso, foram filtradas as modalidades de aplicação 30 - transferências a estados e ao Distrito Federal, 40 – transferências a municípios e 50 – transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, visando apurar o impacto do Decreto nos repasses de recursos para os entes subnacionais e entidades sem fins lucrativos.

Quadro 13: Teste 9 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2015 e 2016

UNIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NOME	CANCELAMENTOS 2015	CANCELAMENTOS 2016
30101	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA		3.770.301,89
30907	FUNDO PENITENCIARIO NACIONAL - FUNPEN		37.469.353,87
30912	FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS	5.130.870,76	10.009.738,34

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O resultado do Teste 9 restou prejudicado uma vez que apenas uma Unidade Orçamentária teve RPNP em 2015 utilizando a regra de negócio explicitada acima.

No décimo ao décimo oitavo teste foram considerados os cancelamentos de RPNP ocorridos nos exercícios de 2018 e 2019, período imediatamente anterior e posterior aos efeitos do Decretos nº 8.428/2018 e utilizou-se como variável as Unidades Orçamentárias listadas no Quadro 1. Além disso, foram aplicados filtros específicos em alguns dos testes com a finalidade de averiguar as despesas que sofreram impacto com a publicação do referido normativo. O Quadro 14 abaixo detalha os valores cancelados utilizando a regra de negócio disposta no Capítulo 3.1 sem a inclusão de filtros adicionais.

Quadro 14: Teste 10 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2018 e 2019

UNIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NOME	CANCELAMENTOS 2018	CANCELAMENTOS 2019
30101	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	40.709.964,33	210.056.654,93
30103	ARQUIVO NACIONAL	1.515.699,48	1.240.439,64
30107	DEPARTAMENTO DE POLICIA RODOVIARIA FEDERAL	89.281.629,23	55.388.200,19
30108	DEPARTAMENTO DE POLICIA FEDERAL	151.191.899,52	65.297.199,27
30202	FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDIO	6.352.652,39	25.412.851,90
30211	CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONOMICA	1.582.031,39	7.183.431,41
30905	FUNDO DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS	119.698,34	407.740,39
30911	FUNDO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA - FNSP	16.621.589,75	42.298.214,22
30912	FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS	76.114.393,79	33.760.029,54

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O resultado do Teste 10 foi -0,23, ou seja, o valor é maior que -1,96 e menor que 1,96, com isso deve-se aceitar H_0 e concluir que não existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelo Decreto nº 8.407/2015 e, com isso, que essas disposições não restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

O Quadro 15 abaixo detalha os valores cancelados utilizando a regra de negócio disposta no Capítulo 3.1 com a inclusão de filtro para retratar as informações relacionadas às modalidades de aplicação 30 - transferências a estados e ao Distrito Federal, 40 – transferências a municípios e 50 – transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, visando apurar o impacto do Decreto nos repasses de recursos para os entes subnacionais e entidades sem fins lucrativos.

Quadro 15: Teste 11 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2018 e 2019

UNIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NOME	CANCELAMENTOS 2018	CANCELAMENTOS 2019
30101	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	8.604.907,28	29.528.000,44
30911	FUNDO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA - FNSP	5.297.294,29	28.182.824,37
30912	FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS	5.208.886,22	14.606.408,48

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O resultado do Teste 11 foi -3,62, ou seja, o valor é menor que -1,96, com isso deve-se rejeitar H_0 e concluir que existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelo Decreto nº 8.407/2015 e, com isso, que essas disposições restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

O Quadro 16 abaixo detalha os valores cancelados utilizando a regra de negócio disposta no Capítulo 3.1 com a inclusão de filtro para retratar as informações relacionadas à modalidade de aplicação 90 – aplicações diretas, visando apurar o impacto do Decreto na execução direta das Unidades pertencentes à estrutura organizacional do MJSP.

Quadro 16: Teste 12 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2018 e 2019

UNIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NOME	CANCELAMENTOS 2018	CANCELAMENTOS 2019
30101	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	31.857.808,92	171.813.064,99
30103	ARQUIVO NACIONAL	1.435.483,09	1.230.704,22
30107	DEPARTAMENTO DE POLICIA RODOVIARIA FEDERAL	87.416.649,10	54.721.842,66
30108	DEPARTAMENTO DE POLICIA FEDERAL	149.756.448,00	64.951.616,30
30202	FUNDACAO NACIONAL DO INDIO	6.142.995,28	25.117.167,12
30211	CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONOMICA	1.581.672,71	7.087.065,17
30905	FUNDO DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS	119.698,34	407.740,39
30911	FUNDO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA - FNSP	11.323.156,80	14.115.389,81
30912	FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS	70.218.187,31	18.982.142,53

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O resultado do Teste 12 foi 0,01, ou seja, o valor é maior que -1,96 e menor que 1,96, com isso deve-se aceitar H_0 e concluir que não existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelo Decreto nº 8.407/2015 e, com isso, que essas disposições não restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

O Quadro 17 abaixo detalha os valores cancelados utilizando a regra de negócio disposta no Capítulo 3.1 com a inclusão de filtro para retratar as informações relacionadas às modalidades de aplicação 30 - transferências a estados e ao Distrito Federal, 40 – transferências a municípios e 50 – transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, visando apurar o impacto do Decreto nos repasses de recursos para os entes subnacionais e entidades sem fins lucrativos. Além disso, foi incluso o filtro do GND 4 para restringir os dados aos investimentos, uma vez que Nascimento (2020) apontou uma maior representatividade dessas despesas nos RPNP.

Quadro 17: Teste 13 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2018 e 2019

UNIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NOME	CANCELAMENTOS 2018	CANCELAMENTOS 2019
30101	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	8.301.485,47	22.228.030,85
30911	FUNDO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA - FNSP	4.442.910,01	28.003.432,99
30912	FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS	65.374,25	5.938.359,14

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O resultado do Teste 13 foi -2,06, ou seja, o valor é menor que -1,96, com isso deve-se rejeitar H_0 e concluir que existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelo Decreto nº 8.407/2015 e, com isso, que essas disposições restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

O Quadro 18 abaixo detalha os valores cancelados utilizando a regra de negócio disposta no Capítulo 3.1 com a inclusão de filtro para retratar as informações relacionadas às modalidades de aplicação 30 - transferências a estados e ao Distrito Federal, 40 – transferências a municípios e 50 – transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, visando apurar o impacto do Decreto nos repasses de recursos para os entes subnacionais e entidades sem fins lucrativos. Além disso, foi incluso o filtro do GND 3 para restringir os dados às outras despesas correntes.

Quadro 18: Teste 14 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2018 e 2019

UNIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NOME	CANCELAMENTOS 2018	CANCELAMENTOS 2019
30101	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	303.421,81	7.299.969,59
30911	FUNDO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA - FNSP	854.384,29	179.391,38
30912	FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS	5.143.511,98	8.668.049,35

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O resultado do Teste 14 foi -1,08, ou seja, o valor é maior que -1,96 e menor que 1,96, com isso deve-se aceitar H_0 e concluir que não existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelo Decreto nº 8.407/2015 e, com isso, que essas disposições não restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

O Quadro 19 abaixo detalha os valores cancelados utilizando a regra de negócio disposta no Capítulo 3.1 com a inclusão de filtro para retratar as informações relacionadas à função de governo 06 – segurança pública visando apurar o impacto do Decreto nessas políticas.

Quadro 19: Teste 15 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2018 e 2019

UNIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NOME	CANCELAMENTOS 2018	CANCELAMENTOS 2019
30101	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	26.046.108,28	187.760.378,81
30107	DEPARTAMENTO DE POLICIA RODOVIARIA FEDERAL	89.281.629,23	55.388.200,19
30108	DEPARTAMENTO DE POLICIA FEDERAL	151.191.899,52	65.297.199,27
30911	FUNDO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA - FNSP	16.621.589,75	42.298.214,22

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O resultado do Teste 15 foi -0,37, ou seja, o valor é maior que -1,96 e menor que 1,96, com isso deve-se aceitar H_0 e concluir que não existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelo Decreto nº 8.407/2015 e, com isso, que essas disposições não restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

O Quadro 20 abaixo detalha os valores cancelados utilizando a regra de negócio disposta no Capítulo 3.1 com a inclusão de filtro para retratar as informações relacionadas à função de governo 14 – direitos da cidadania visando apurar o impacto do Decreto nessas políticas.

Quadro 20: Teste 16 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2018 e 2019

UNIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NOME	CANCELAMENTOS 2018	CANCELAMENTOS 2019
30101	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	7.544.017,38	8.676.712,66
30202	FUNDACAO NACIONAL DO INDIO	6.163.894,96	25.355.717,80
30211	CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONOMICA	1.582.031,39	7.183.431,41
30905	FUNDO DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS	119.698,34	407.740,39
30912	FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS	76.114.393,79	33.760.029,54

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O resultado do Teste 16 foi 0,18, ou seja, o valor é maior que -1,96 e menor que 1,96, com isso deve-se aceitar H_0 e concluir que não existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelo Decreto nº 8.407/2015 e, com isso, que essas disposições não restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

O Quadro 21 abaixo detalha os valores cancelados utilizando a regra de negócio disposta no Capítulo 3.1 com a inclusão de filtro para retratar as informações relacionadas à função de governo 06 – segurança pública visando apurar o impacto do Decreto nessas políticas. Além disso, foram filtradas as modalidades de aplicação 30 - transferências a estados e ao Distrito Federal, 40 – transferências a municípios e 50 – transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, visando apurar o impacto do Decreto nos repasses de recursos para os entes subnacionais e entidades sem fins lucrativos.

Quadro 21: Teste 17 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2018 e 2019

UNIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NOME	CANCELAMENTOS 2018	CANCELAMENTOS 2019
30101	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	3.873.195,97	25.687.555,86
30911	FUNDO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA - FNSP	5.297.294,29	28.182.824,37

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O resultado do Teste 17 foi -22,00, ou seja, o valor é menor que -1,96, com isso deve-se rejeitar H_0 e concluir que existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelo Decreto nº 8.407/2015 e, com isso, que essas disposições restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

O Quadro 22 abaixo detalha os valores cancelados utilizando a regra de negócio disposta no Capítulo 3.1 com a inclusão de filtro para retratar as informações relacionadas à função de governo 14 – direitos da cidadania visando apurar o impacto do Decreto nessas políticas. Além disso, foram filtradas as modalidades de aplicação 30 - transferências a estados e ao Distrito Federal, 40 – transferências a municípios e 50 – transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, visando apurar o impacto do Decreto nos repasses de recursos para os entes subnacionais e entidades sem fins lucrativos.

Quadro 22: Teste 18 – Cancelamentos de RPNP nos exercícios de 2018 e 2019

UNIDADE	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA NOME	CANCELAMENTOS 2018	CANCELAMENTOS 2019
30101	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	4.731.711,30	3.840.444,58
30912	FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS	5.208.886,22	14.606.408,48

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Tesouro Gerencial, 2022. Elaboração Própria

O resultado do Teste 18 foi -1,12, ou seja, o valor é maior que -1,96 e menor que 1,96, com isso deve-se aceitar H_0 e concluir que não existe diferença estatística significativamente relevante nos cancelamentos de restos a pagar entre os períodos anteriores e posteriores à aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelo Decreto nº 8.407/2015 e, com isso, que essas disposições não restringem a execução e o planejamento da despesa pública afetando as políticas públicas a cargo do MJSP.

O Quadro 23 consolida os resultados dos 18 testes de diferenças de médias realizados, indicando a regra de negócio utilizada para definição das programações orçamentárias a serem testadas, e se, a partir da metodologia proposta nesta pesquisa, a publicação do Decreto nº

8.407/2015 e do Decreto n° 9.428/2018, que alteraram o Decreto n° 93.872/1986, impactou políticas públicas a cargo do MJSP.

Quadro 23: Consolidação dos Resultados dos Testes de Diferenças de Médias

REGRA DE NÉGOCIO	TESTES	DECRETO N° 8.407/2015	DECRETO N° 9.428/2018
UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS QUADRO 1; REGRAS DE NÉGOCIO CAP. 3.1	1 E 10	IMPACTOU	NÃO IMPACTOU
UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS QUADRO 1; REGRAS DE NÉGOCIO CAP. 3.1; FILTRO: MA = 30, 40 E 50	2 E 11	IMPACTOU	IMPACTOU
UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS QUADRO 1; REGRAS DE NÉGOCIO CAP. 3.1; FILTRO: MA = 90	3 E 12	NÃO IMPACTOU	NÃO IMPACTOU
UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS QUADRO 1; REGRAS DE NÉGOCIO CAP. 3.1; FILTRO: MA = 30, 40 E 50 E GND = 4	4 E 13	IMPACTOU	IMPACTOU
UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS QUADRO 1; REGRAS DE NÉGOCIO CAP. 3.1; FILTRO: MA = 30, 40 E 50 E GND = 3	5 E 14	NÃO IMPACTOU	NÃO IMPACTOU
UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS QUADRO 1; REGRAS DE NÉGOCIO CAP. 3.1; FILTRO: FG = 06	6 E 15	IMPACTOU	NÃO IMPACTOU
UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS QUADRO 1; REGRAS DE NÉGOCIO CAP. 3.1; FILTRO: FG = 14	7 E 16	NÃO IMPACTOU	NÃO IMPACTOU
UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS QUADRO 1; REGRAS DE NÉGOCIO CAP. 3.1; FILTRO: FG = 06 E MA = 30, 40 E 50	8 E 17	IMPACTOU	IMPACTOU
UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS QUADRO 1; REGRAS DE NÉGOCIO CAP. 3.1; FILTRO: FG = 14 E MA = 30, 40 E 50	9 E 18	SEM RESULTADO	NÃO IMPACTOU

Fonte: Elaboração Própria

Observa-se que, dos nove testes realizados nos períodos imediatamente anterior e posterior aos efeitos do Decreto n° 8.407/2015, cinco indicaram impacto nas políticas públicas a cargo do MJSP e que dos nove testes realizados nos períodos imediatamente anterior e posterior aos efeitos do Decreto n° 9.428/2018, três indicaram impacto nas políticas públicas a cargo do MJSP.

Os resultados obtidos coadunam, em algum ponto, com os achados dos autores citados no referencial teórico deste trabalho, uma vez que se concentram nas despesas classificadas como investimentos, conforme observado por Aquino e Azevedo (2017), Coelho et al. (2019), Nascimento (2020) e Mota et al (2021) e nas transferências de recursos para os entes subnacionais, conforme observado nas pesquisas de Cavalcanti (2018) e Nascimento (2020). Verifica-se também que as ações de segurança pública foram as que sofreram impacto com as alterações implementadas no Decreto n° 93.872/1986, nos exercícios de 2015 e 2018, o que pode ser verificado nos testes 6, 8 e 17, haja vista que o cancelamento de RAP pode comprometer a continuidade e a efetividade de projetos e programas governamentais ao passo que retira o suporte orçamentário dessas despesas.

4.3 Entrevistas semiestruturadas

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas no mês de dezembro de 2022 com gestores públicos responsáveis pela execução orçamentária e financeira no âmbito do MJSP. Ao todo foram realizadas nove entrevistas com os gestores responsáveis pela execução de oito Unidades orçamentárias pertencentes ao órgão superior 30000 – Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Visando preservar a identidade dos entrevistados e de suas respectivas unidades não foi promovido um maior detalhamento do processo de seleção neste documento considerando se tratar

de assunto sensível e evitar possível descumprimento do compromisso de manutenção do sigilo dos entrevistados.

As entrevistas foram realizadas no Ministério da Justiça e Segurança Pública, presencialmente, observando o roteiro semiestruturado de perguntas, exposto no Apêndice. Tendo em vista o objetivo exploratório desta pesquisa, as perguntas do questionário são majoritariamente abertas e fundamentam-se nos elementos apresentados no referencial teórico. Ademais, foram realizadas perguntas complementares no transcorrer das entrevistas com a finalidade de aprofundar a discussão sobre o tema, esclarecer e detalhar argumentos defendidos pelos entrevistados.

A maior parte dos entrevistados, seis (66,67%), estão na faixa de idade dos 41 a 50 anos, dois (22,22%) estão na faixa dos 31 a 40 anos e um (11,11%) possui mais de 60 anos. No que se refere ao tempo de atuação no MJSP cinco (55,56%) estão no órgão a mais de 15 anos, um (11,11%) a 5 anos e dois (33,33%) a menos de 2 anos, sendo que o gestor com mais longevidade na instituição possui 22 anos de atividades no órgão e o gestor com menos tempo no órgão um ano e dois meses. Observou-se também que seis (66,67%) ocupam a mais de 10 anos cargo ou função de direção e chefia e que três (33,33%) ocupam a menos de 3 anos esse tipo de cargo ou função. Quanto ao grau de escolaridade seis (66,67%) entrevistados possuem especialização, dois (22,22%) graduação e um (11,11%) mestrado.

Para organizar o conteúdo das entrevistas, utilizou-se o software excel, onde foram tabeladas as respostas de cada quesito e foram feitos ajustes no texto no sentido de suprimir referências nominais a políticas, programas e unidades organizacionais, com a finalidade de evitar a exposição dos entrevistados. Ainda, foram realizadas correções de erros gramaticais mais abrasivos, próprios da linguagem oral, entretanto preservando a essência das informações prestadas.

A primeira pergunta realizada para os entrevistados buscou coletar a percepção dos gestores quanto à suficiência, para executar as políticas públicas a cargo de suas respectivas unidades, do prazo de validade de três anos dos empenhos inscritos em Restos a Pagar não Processados, definidos pelo Decreto n° 9.428/2018 que alterou o Decreto n° 93.872/1986.

Observou-se que os nove entrevistados entendem que o prazo de três anos se mostra suficiente para a execução de despesas relacionadas a contratos continuados, como concessionárias de energias, contrato terceirizado, mão de obra, serviço de copeiragem, o que pode ser bem sintetizado pelas palavras do Gestor 1, conforme segue:

“O prazo de 3 anos, aí, como você bem perguntou, ele tem sido suficiente para atender despesas continuadas, que são algumas, aqui, como pagamentos de concessionárias de energia, contrato terceirizado, mão de obra, serviço de cooperarem, brigadista e outras aí. E também alcança aquisição de matérias de consumo, até mesmo equipamentos para os órgãos policiais, que até mesmo já se encontram nas rotinas de aquisição dos órgãos. Por exemplo, eu poderia citar aqui coletes balísticos, uniforme, botas, pistolas, carabinas, enfim.” (Gestor 01).

Nesse mesmo sentido o Gestor 08 esclareceu que na sua visão determinados tipos de despesas seriam passíveis de serem executadas no prazo de três anos, conforme citação abaixo:

“Para algumas despesas três anos é muito pouco, para algumas despesas de fácil execução, a gente poderia pegar aquelas aquisições de prateleira, né? As que já estão lá no mercado, é só você licitar e comprar. Seria mais fácil” (Gestor 08).

A suficiência do prazo de três anos para a execução de determinados tipos de despesas já havia sido apontada por Nascimento (2020) que externou entendimento de que esse prazo reforça o princípio da anualidade do orçamento e permite a execução integral das despesas na maioria dos casos por ele analisados, com exceção das transferências voluntárias da União, cujo prazo não se mostra suficiente para execução dos recursos por parte dos entes beneficiários das descentralizações.

No tocante às transferências de recursos para os entes subnacionais, a não adequação do prazo de três anos para esse tipo de despesa foi indicada por cinco dos seis entrevistados que executam despesas nesse tipo de modalidade de aplicação, tendo sido destacado o fluxo processual complexo que envolve rol de atividades a cargo do ente beneficiário dos recursos, como incorporação dos recursos ao seu orçamento e realização de procedimento licitatório:

“O prazo de 3 anos não é suficiente para executar alguns investimentos e convênios onde o fluxo envolve um emaranhado de atividades que comprometem parte do exercício fiscal e acaba que os empenhos ocorrem no final do ano. Logo no exercício seguinte, o conveniente, por exemplo, lá de um determinado estado, ele tem que fazer o seguinte, adequar ao seu orçamento para que seja possibilitada execução dessa despesa e esse procedimento, também, consome grande parte do exercício e só após esse ajuste, lá no seu orçamento é que o conveniente tem condições de iniciar o seu processo de licitação. Por exemplo, aqui no Ministério da justiça, o prazo de um pregão, aqui, que é uma contratação mais simples, dura em média 180 dias. Agora, esse prazo nos estados costuma ser muito mais. Existe toda uma burocracia administrativa na formalização desses convênios, de uma contratação pública que, como eu já falei anteriormente, consome muito tempo e de uma certa forma, isso aí inviabiliza, muitas vezes a execução nesse período de 3 anos do decreto” (Gestor 01).

Outra questão pontuada foi a falta de equipes nesses entes para darem cabo à execução:

“Entendo que não, porque dada a complexidade das contratações, em especial aquelas que são voltadas aí para os entes federados e a falta de equipe deles que dê suporte essas contratações. Esse tempo se torna um tanto quanto exíguo para que eles possam fazer execução até que não tenham mais a possibilidade de ter os restos a pagar não processados, então, dessa forma, eu entendo que o prazo de 3 anos é sim exíguo e que poderia ser ampliado” (Gestor 07).

Além da insuficiência do prazo de três anos para atender às transferências para os entes subnacionais sete dos nove entrevistados abordaram a inadequação do prazo, também, para a execução de obras, sendo que três vislumbram problemas na execução de alguns investimentos mais complexos, processo de judicialização da contratação, ou situações excepcionais, a exemplo da pandemia, que atrasam a implementação da despesa, conforme se extrai das falas abaixo:

“Não enxerga as peculiaridades do órgão com relação a obras, aquisições ou planejamentos que venham a acontecer no âmbito de contratos internacionais. A gente teve um momento da pandemia, também, que muitas execuções, entregas de obras bens e serviços a serem realizados através de restos a pagar não foram possíveis de atender por conta que as empresas tiveram fechamentos parciais ou integrais. Muitos fornecedores internacionais não tiveram como produzir as peças e entregar os bens nesse período” (Gestor 3).

“Quais foram os aspectos prejudiciais? Vamos dizer assim, questão das obras, porque a gente sabe que uma obra, vou falar somente dessa unidade, porque a unidade que eu tenho conhecimento, então as obras que envolvem a questão de presídios, são um pouco mais complexas, precisam de estudos maiores e de tempo maior também para realização” (Gestor 02).

“A gente tem, por exemplo, em determinada Diretoria várias situações em que esses pagamentos demoram muito por questões judiciais. Muitas vezes é judicializado. Isso é submetido, também, a várias comissões de pagamentos e essas comissões muitas vezes identificam que o beneficiário tem problemas documentais, às vezes só tem certidão de nascimento, às vezes não tem conta bancária e isso é vai desencadeando sérios problemas em relação aos prazos” (Gestor 4).

Esses elementos apresentados pelos entrevistados guardam sintonia com os estudos de Carvalho (2014) e Ribeiro (2010) já que demonstram que o fluxo normal de execução de determinados tipos de despesas, compreendido por diversas especificidades e processos burocráticos, por si só afetam a inscrição de despesas em RPNP e por conseguinte, a execução dessas despesas.

Além do mais, a percepção dos gestores entrevistados converge com os estudos de Aquino e Azevedo (2017), Coelho et al. (2019), Nascimento (2020) e Mota et al (2021) no que diz respeito às despesas classificadas como investimento, nas quais estão englobadas as obras, e com as pesquisas de Cavalcanti (2018) e Nascimento (2020) no que diz respeito às transferências para entes subnacionais, quando retratam que essas despesas demandam um prazo maior de execução e são responsáveis por parcela significativa do estoque de RPNP.

As questões versadas pelos gestores entrevistados sinalizam que o prazo de três anos de validade dos empenhos inscritos em RPNP é suficiente para atendimento de determinados tipos de despesas, como os contratos continuados, aquisição de equipamentos comuns, e que esse prazo não é suficiente para atendimento de despesas relativas a obras, alguns investimentos mais complexos e transferências para entes subnacionais.

Quando questionados sobre as implicações do cancelamento de Restos a Pagar para o planejamento orçamentário de sua unidade organizacional, oito dos nove entrevistados apontaram como o principal problema o comprometimento do orçamento do exercício vigente para suportar aquelas despesas que já possuíam suporte orçamentário e tiveram seus empenhos cancelados. Os autores Alves, Oliveira e Dantas (2017) e Barddal (2019) já haviam diagnosticado que a realização de bloqueios e cancelamentos de Restos a Pagar de forma automática pode implicar em prejuízo à Administração Pública, no sentido de que o recurso não retorna à disposição da unidade para ser empenhado novamente, ou seja, o órgão necessitaria suportar as referidas despesas com recursos não previstos inicialmente no orçamento, tendo, portanto, que “descobrir” outras despesas inicialmente planejadas.

“Eu acredito que a principal implicação aqui, no meu ponto de vista, é o comprometimento do orçamento do exercício vigente para suportar aquelas despesas que já tinham uma certa relação com os empenhos objetos do cancelamento automático. O cancelamento automático acaba por descobrir algumas despesas já pactuadas e isso vai acabar impactando na execução de políticas públicas que já estão em andamento. Nesse cenário o gestor vai ter certa dificuldade porque ele vai ter que decidir entre continuar aquela política em que o seu empenho inscrito em restos a pagar foi cancelado a partir da utilização de orçamento do exercício vigente, ou até mesmo decidir em atender as políticas já planejadas para o exercício vigente. Agora, esse modelo aí ele não faz muito sentido. Nós estamos falando aqui de um empenho inscrito em restos a pagar que vai ser cancelado lá no dia 31 de dezembro e que já no início do exercício seguinte vai fazer um novo empenho para aquela despesa que já possuía uma cobertura orçamentária e também compromete o novo espaço orçamentário. Uma outra implicação que eu vejo aí, diz respeito aos custos administrativos de reconhecimento dessa dívida para a realização de novos empenhos” (Gestor 01).

O Gestor 01 discorreu ainda sobre possível disfuncionalidade do cancelamento automático de RPNP alegando não ver sentido em se cancelar o empenho que suporta alguma despesa em 31 de dezembro de determinado exercício fiscal, para no início do exercício seguinte fazer novo empenho e comprometer novo espaço orçamentário. Além disso, chamou a atenção para custos administrativos relacionados aos processos de reconhecimento de dívida necessários para a efetivação dos empenhos que farão face aos cancelamentos de RPNP.

Durante as entrevistas foram citadas outras implicações do cancelamento de RPNP como prejuízos para o planejamento da unidade, provocando o cancelamento de ações ou diminuição de sua quantidade, impacto negativo nas políticas públicas e nas entregas para o beneficiário final daquele bem ou serviço, redução da capacidade de realização de novos investimentos, o que pode ser observado nas transcrições abaixo elencadas:

“A finalidade pública da toda ação pública não pode ser prejudicada por conta do cancelamento de restos da pagar. Então, o que vai ocorrer é que o orçamento do exercício presente vai sofrer um impacto desse cancelamento de restos a pagar, porque vai ter que ser aberto um reconhecimento de dívida. Prejuízos ao planejamento porque ele vai ter que ser cancelado ou diminuído a medida que vai ter que empenhar o reconhecimento de dívidas dos valores cancelados” (Gestor 03).

“Quando ocorre o cancelamento desses empenhos, nesse prazo curto de 3 anos. Isso impacta na nossa programação orçamentária do ano. A gente tem que refazer todo o planejamento, porque muitas vezes são decisões judiciais que a gente tem que pagar. Tem que honrar com o uso orçamento do exercício. Impacta fortemente na programação orçamentária do órgão no ano vigente. Isso impacto negativamente na nossa política pública” (Gestor 04).

“Causa impacto no orçamento do exercício. Reduz nosso orçamento, porque tem que pagar algumas obras por exemplo, para as quais já havia dotação orçamentária. Reduz nossa capacidade de investimento em outras áreas” (Gestor 06).

“Então, quando a gente tem um resto a pagar, não processado, cancelado e muitas vezes aquela é uma política prioritária, a gente tem que alocar o orçamento do ano seguinte para poder, de repente atender aquela política ali e isso torna inviável que seja executado o que foi planejado na sua integralidade para aquele ano onde você está atendendo uma despesa que em tese, seria dos anos anteriores. Isso implica no não atingimento dos objetivos da unidade e, também, na não entrega para a população daquele serviço que se esperava naquela qualidade e quantidade” (Gestor 07).

“Basicamente, comprometimento do orçamento dos próximos exercícios. A dinâmica orçamentária chega a ser um pouco cruel com o gestor porque na metade do ano eu tenho que estar prevendo aquilo que eu vou utilizar no próximo exercício. Então a gente está falando de junho, julho, antes da proposta ser encaminhada, sair do executivo, ir para o Congresso para ser votada. A gente faz um planejamento acreditando que o valor que você

comprometeu vai ser utilizado. Aí lá no final do terceiro ano se você pegar por exemplo os restos a pagar que foram inscritos em 2019, eu estou acreditando que aquilo tudo vai acontecer. Muito provavelmente a gente vai ter que acabar comprometendo o nosso orçamento, que já está muito baixo. Principal impacto de cancelamento de restos a pagar no nosso caso, é a implicação no orçamento do exercício seguinte Cancelamento de novos programas, repactuação de cronograma de desembolso de instrumentos vigentes. Prejuízos para a política pública e para o beneficiário final daquele bem ou serviço” (Gestor 8).

Visando exemplificar e quantificar esse comprometimento orçamentário informado pelos entrevistados, lhes foi perguntado se suas respectivas unidades organizacionais já tiveram que “reempenhar” despesas por força de cancelamento automático de Restos a Pagar não Processado. Constatou-se que sete dos nove entrevistados já tiverem que efetuar novos empenhos por causa desse tipo de cancelamento, um disse que ainda não precisou, mas acredita que no exercício de 2023 precisará adotar esse procedimento, e o último informou que não precisou usar orçamento de exercício em curso para atender cancelamento de RPNP.

A necessidade de “reempenho” de despesa para atender transferências a entes subnacionais, que engloba modalidades de aplicação da despesa pública responsáveis por grande parte do estoque de RPNP, foi apontada por quatro dos entrevistados:

“Eu posso até citar aqui, por exemplo, um caso muito sensível que nós já vivemos aqui no Ministério da justiça, foi a necessidade de ter que “reempenhar” recursos oriundos de emenda de bancada que tinham sido cancelados exatamente por força do Decreto. Esses empenhos atendiam convênios com alguns estados e nós tivemos, inclusive, pressões políticas para que essas despesas relativas a esses convênios não fossem descontinuadas” (Gestor 01).

“Sim, né. Então, foi o caso de 2019 onde a gente tinha uns contratos de repasses vinculados a caixa econômica. Impacto de quase 200 milhões, eu posso levantar esse dado pra ti depois, mas foi mais ou menos 179 milhões que a gente teve que “reempenhar”, então tirou do orçamento do exercício. E “reempenhou” porque a despesa de fato foi cancelada” (Gestor 02).

“Sim, inclusive isso foi feito no ano passado, num montante superior a R\$ 20.000.000,00. E caso fôssemos atender a todos aqueles restos a pagar que teriam seus créditos cancelados. O volume seria muito maior, seria mais de 3 vezes esse valor e tivemos que atender com recursos próprios para poder honrar situações onde os entes federados mostraram-se diligentes e conseguiram provar com critérios objetivos, que o cancelamento do crédito não decorreu da inércia do próprio ente na execução daquele orçamento e sim de fatores externos, como a pandemia e tantos outros fatores que acabam fazendo com que o processo torne-se muito longo e dificultoso” (Gestor 07).

“Sim, eu entrei aqui no ano passado, em outubro, e me deparei exatamente por uma situação dessa, era um convênio que foi formalizado com Porto Alegre e o recurso dele

tinha que ter sido liberado até 2019 e ele não foi liberado. Perderam o recurso e ficaram prorrogando a parceria. Para a gente conseguir dar continuidade nesse projeto tivemos que reservar um recurso daquele ano para dar continuidade. A nossa sorte foi que a gente tinha um saldo orçamentário, então a gente não teve tanto impacto, mas se a gente não tivesse um saldo de recurso para empenhar novamente naquela parceria, a gente teria perdido um projeto importante para o departamento” (Gestor 09).

Outros três entrevistados exemplificaram a necessidade de “reempenho” de despesas relativas a RPNP cancelados citando casos de execução de obras, entrega de equipamento e contrato continuado com determinada empresa, sendo que esse último caso demonstra que as experiências com cancelamento de RPNP não se limitam aos convênios e investimentos:

“Sim, muitas vezes e tanto na área finalística quanto na área meio. Um exemplo foi o contrato com uma empresa. A empresa estava passando por uma reformulação interna, onde eles demoraram muito a encaminharem as faturas, então passou o prazo de 3 anos, houve o cancelamento automático e a gente teve que reconhecer essa dívida posteriormente, comprometendo o orçamento do ano de 2020” (Gestor 04).

“Sim. No caso das nossas obras, elas atrasam por causa da Covid, por causa das chuvas e atrasa o cronograma financeiro” (Gestor 06).

“Sim, já precisamos, foi o caso já citado de empresas contratadas para uma obra ou para um projeto específico, para entrega de equipamentos. As fases vão sendo cumpridas e a gente teve que anular projetos ou cancelar parcialmente alguns projetos para poder fazer esse empenho, esse reconhecimento de dívida” (Gestor 03).

Os gestores entrevistados apresentaram sugestões de ajuste no Decreto nº 93.872/1986 com a finalidade de facilitar a execução orçamentária das políticas públicas a cargo de suas respectivas unidades. Observou-se que cinco das nove propostas previam que os empenhos inscritos em RPNP voltassem a ter a validade de cinco anos conforme era previsto no artigo 70 do Decreto nº 93.872/1986, que foi revogado pelo Decreto nº 9.428/2018, que reduziu o prazo de validade dos RPNP para três anos.

O Gestor 01 apresentou proposta de dinâmica de bloqueio e cancelamento das despesas inscritas em RPNP que coloca sob a responsabilidade do ordenador de despesa, segundo ele, a pessoa detentora do conhecimento sobre a existência de vínculo do empenho com determinada obrigação vigente, a decisão sobre o cancelamento ou manutenção dos empenhos.

“Na verdade, eu até acho o seguinte, que a responsabilidade por fazer esse cancelamento dos empenhos que foram inscritos nos apagar ele deveria ficar a cargo do ordenador despesa, da mesma forma como ocorre com a inscrição de restos a pagar, até mesmo

porque esse gestor é a pessoa que tem condições de verificar se aquele empenho possui algum lastro vigente de despesa. Deveria ser previsto no decreto, um mecanismo sistêmico que obrigasse os ordenadores de despesa a reverem todos os seus empenhos todo ano, ou seja, mantendo assim, a previsão de bloqueio. Previsão essa que poderia ocorrer até de forma anual, mas sem a realização de cancelamento automático. Então, se eu tenho um bloqueio anual, eu obrigo de uma certa forma, o gestor a rever seu estoque de restos a pagar. E também a desbloquear aqueles que já possuem lastro de despesa bem como cancelar aquelas que não possui. Mas eu não tenho a figura do cancelamento automático, que é o que acaba deixando as obrigações descobertas” (Gestor 01).

Por sua vez, o Gestor 02 sugeriu que as despesas relativas a obras e convênios fossem incluídas no §3º do artigo 68 do Decreto nº 93.872/1986 como exceção ao bloqueio e cancelamento automático:

“A sugestão seria, se eu não me recordo, lá no parágrafo terceiro do artigo 68, que ele excepcionaliza algumas despesas. Então, ele fala do Ministério da saúde, das emendas individuais. E, na minha opinião, deveria excepcionalizar a questão das obras e convênios, com alguns critérios, é claro, a serem estabelecidos” (Gestor 02).

A proposta do Gestor dois envolve ampliar o rol de despesas que não são objeto de bloqueio de RPNP para contemplar obras e convênios, que são as despesas mais sinalizadas pelos entrevistados no que se refere aos impactos dos cancelamentos de RPNP.

A quinta pergunta realizada aos entrevistados buscou coletar a opinião dos gestores quanto as medidas que podem ser adotadas para que a liquidação das despesas ocorra no mesmo exercício do empenho. Os gestores 01, 02 e 09 externaram o entendimento de que um bom planejamento contribui para que a execução de algumas despesas ocorra dentro do mesmo exercício do empenho. Entretanto o Gestor 01 informou que, na sua opinião, mesmo com um bom planejamento algumas despesas, não são passíveis de serem executadas no mesmo exercício.

“Na minha visão, entendo o seguinte, que um bom planejamento pode, sim, auxiliar na execução de algumas despesas dentro mesmo exercício, porém são muitas as situações que impactam nesse planejamento, como por exemplo, a incerteza, imprevisibilidade da disponibilização dos limites, empenho. Para algumas despesas, tais como obras, convênios, contratações complexas, lá que eu já mencionei, lá atrás, mesmo com um bom planejamento, os fluxos burocráticos não permitem a execução integral dentro do mesmo exercício. Esse é um dos fatores que complica” (Gestor 01).

Essa necessidade de transposição de algumas despesas a partir da utilização da ferramenta RAP foi pontuada por Fortis e Gasparini (2017) nos casos em que os processos burocráticos inviabilizam a execução orçamentária dentro do mesmo exercício.

O Gestor 02 trouxe, ainda, que a formação de gestores e a escolha de pessoas com o perfil adequado para ocupação dos cargos e funções podem contribuir para que as despesas sejam executadas dentro do mesmo exercício do empenho:

“Eu acho que tem que ter uma formação do gestor. Por vezes esses altos cargos são ocupados por pessoas que não tem o perfil de gestão. Então, precisaria ter um pouquinho de perfil. Fazer uma análise completa da unidade, do órgão, e ter um planejamento mais eficiente” (Gestor 02).

Os gestores 05 e 08 destacaram que a existência de uma fiscalização efetiva dos contratos e de uma equipe proativa podem corroborar para a execução dentro do mesmo exercício do empenho.

“Fiscalização efetiva daquilo que foi empenhado com treinamento e capacitação para os fiscais, porque o empenho da despesa é só uma etapa. E a liquidação na verdade, ela não se resume a liquidação sistêmica, mas sim a averiguação do bem, se ele foi entregue, se está correto, talvez, melhorar a fiscalização” (Gestor 05).

Verifica-se que, esses achados guardam sintonia com os estudos de Coelho et al. (2019) onde foi identificado que capacitar e fortalecer as áreas responsáveis pela fiscalização de contratos contribui para a redução da inscrição de RPNP, ou seja, corrobora para que a execução da despesa ocorra no mesmo exercício da realização do empenho.

Por sua vez, o Gestor 07 contribuiu com o tema sugerindo a existência, nos entes federados de escritórios de projetos voltados exclusivamente para a questão de aquisições.

“Entendo que deveria existir em todos os entes federados escritórios de projetos voltados exclusivamente para a questão de aquisições, com pessoal qualificado, treinamento e uma quantidade de servidores razoável, capazes de conseguir dar andamento na execução dos procedimentos licitatórios, desde a pesquisa de preço, confecção de termos referenciais, bem como toda a estruturação dos pregões eletrônicos, que hoje são a maioria nos procedimentos licitatórios e outras atividades afins ali que possam dar suporte para essa equipe de contratação para que consiga receber esses objetos, fazer o ateste disso, para que possam ser pagos” (Gestor 07).

A criação desses escritórios de projetos nos entes subnacionais, compostos por equipes dedicadas à execução das despesas públicas, poderia corroborar para que esses entes conseguissem executar de forma mais célere os recursos recebidos dos órgãos da União, mitigando, assim, a ocorrência de cancelamento de RPNP. O trabalho de Nascimento (2020) já havia recomendado que

os entes subnacionais precisam dar celeridade à execução das despesas a eles descentralizadas, para evitar o cancelamento do RPNP.

Observou-se durante as entrevistas que algumas medidas podem ser adotadas para agilizar a execução da despesa pública e permitir que ela ocorra dentro do exercício de referência. Entretanto foi amplamente pontuado que a previsibilidade orçamentária e a disponibilização do orçamento no início do exercício financeiro são requisitos necessários para possibilitar a execução da despesa no mesmo ano de realização do empenho.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo verificar se as atuais disposições normativas que tratam do bloqueio e cancelamento de despesas públicas inscritas em Restos a Pagar restringem a implementação das políticas a cargo do Ministério da Justiça e Segurança Pública, as quais podem ser segregadas em duas principais áreas de atuação governamental: Direitos da Cidadania (Justiça) e Segurança Pública.

Para galgar esse objetivo, inicialmente, analisou-se a legislação que rege o bloqueio e cancelamento de despesas públicas inscritas em Restos a Pagar, a saber o texto do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e suas alterações, em especial o Decreto nº 8.407/2015 e o Decreto nº 9.428/2018, e identificou-se que foram implementadas treze alterações no Decreto nº 93.872/1986 no período de 2015 e 2020 todas relacionadas à gestão de RAP, sendo que os Decretos nº 8.407/2015 e 9.428/2018 trataram do recrudescimento das regras de gestão de RAP e que os outros onze buscaram flexibilizar a utilização dessa ferramenta a partir da prorrogação do prazo de bloqueio, desbloqueio e da ampliação do rol de despesas que são exceções à regra de bloqueio e cancelamento. Essas sucessivas prorrogações sinalizam que o prazo estipulado no Decreto para bloqueio e cancelamento não é suficiente para determinados tipos de gasto que exigem um fluxo burocrático maior para cumprimento de todas as fases de execução.

Em um segundo momento realizou-se uma exploração bibliográfica para compreender, a partir de literaturas e trabalhos anteriormente realizados, os principais pontos de vista sobre o assunto, os quais foram utilizados para respaldar a construção da argumentação do trabalho.

A ferramenta RAP visa resguardar o direito do credor de receber pelos serviços prestados, materiais fornecidos, ou pelo instrumento de parceria pactuado, mesmo que em exercício financeiro diverso daquele em que foi emitida a nota de empenho, ou seja, de quando foi assumida a obrigação. Alguns autores advertem sobre as disfuncionalidades da utilização de RAP na administração pública. Entretanto não existe um consenso entre eles, mas é manifesto que o crescimento na inscrição das despesas em RPNP é preocupante o que implicou na publicação de normas mais rígidas para gestão desse tipo de despesa. Parte da literatura defende a contenção da inscrição de RAP e de outro lado alguns autores defendem que a utilização dessa ferramenta é imprescindível para fazer face a determinados tipos de despesas como transferências a entes subnacionais e investimentos.

Para responder de forma mais direta a questão que se constitui no objetivo principal do trabalho, analisou-se o estoque de RPNP dos anos de 2008 a 2022 do MJSP sendo verificado que seu ápice ocorreu no exercício de 2014, exercício imediatamente anterior à publicação do Decreto nº 8.407/2015, que impôs alterações no Decreto nº 93.872/1986 enrijecendo as regras de cancelamento automático de RPNP. Verificou-se que 64,30% do estoque de RPNP do MJSP no período de 2008 a 2022 diz respeito a despesas de investimentos, 35,54% são classificados como outras despesas correntes e 0,16% se referem a inversões financeiras. Essa predominância das despesas de investimento na composição dos RPNP foi amplamente indicada no referencial teórico deste trabalho.

Quanto à área de atuação governamental mapeou-se que 73,08% dos valores inscritos em RPNP no período de 2008 a 2022 se referem à segurança pública, 24,66% relacionados à direitos da cidadania e 2,27% às demais funções de governo sob atuação do Ministério. O que denota que as ações governamentais afetas à segurança pública possuem maior representatividade na composição dos RPNP do MJSP.

No tocante ao cancelamento de RPNP, em 2016 foram cancelados R\$ 498.431.016,39 o que representa um aumento de 392% se compararmos com o cancelamento de R\$ 127.181.286,51 ocorrido em 2015. Essa ampliação significativa nos cancelamentos pode ser atribuída à publicação do Decretos nº 8.407/2015, que previu regras para bloqueio e cancelamento de RPNP.

Após a análise da composição do estoque de RPNP do MJSP foram realizados 18 testes de diferenças de médias utilizando os períodos anteriores e posteriores de aplicabilidade dos cancelamentos automáticos de RPNP impostos pelos Decretos nº 8.407/2015 e 9.428/2018, que

alteram o Decreto nº 93.872/1986, onde verificou-se que dos nove testes realizados sobre os efeitos do Decreto nº 8.407/2015, cinco indicaram impacto nas políticas públicas a cargo do MJSP e que dos nove testes realizados sobre os efeitos do Decreto nº 9.428/2018, três indicaram impacto nas políticas públicas a cargo do MJSP. Alguns autores citados no referencial teórico concordam, em algum ponto, com resultados obtidos neste trabalho, uma vez que se concentram nas despesas classificadas como investimentos e nas transferências de recursos para os entes subnacionais. Verificou-se também que a área de atuação governamental relacionada à segurança pública foi a que sofreu impacto com as alterações implementadas no Decreto nº 93.872/1986, nos exercícios de 2015 e 2018, o que pode ser verificado nos testes 6, 8 e 17.

Esse impacto nas políticas públicas ocorre à medida que a retirada do suporte orçamentário dessas despesas, ocasionada pelo cancelamento de RPNP, impede a execução adequada das iniciativas propostas podendo implicar na solução de continuidade de projetos, ações em curso ou na prestação de serviços à população.

Visando coletar a percepção dos gestores do Ministério da Justiça e Segurança Pública em relação às consequências e impactos do Decreto nº 93.872/1986, em especial se o prazo de três anos para o cancelamento de Restos a Pagar estabelecido pelo Decreto nº 9.428/2018 restringe a execução das políticas públicas a cargo do Ministério foram realizadas entrevistas semiestruturadas presenciais, por meio das quais foi evidenciado que os nove entrevistados entendem que o prazo de três anos se mostra suficiente para a execução de despesas comuns relacionadas a contratos continuados, como concessionárias de energias, contrato terceirizado, mão de obra, serviço de copeiragem, bem como para “aquisições de prateleira”, que são aquelas de fácil atendimento pelo mercado. Entretanto, cinco entrevistados indicaram que o prazo de três anos é insuficiente para atendimento das transferências voluntárias, sete indicaram que esse prazo não atende as especificidades de execução de obras e três vislumbram problemas na execução de alguns investimentos mais complexos que atrasam a implementação da despesa.

As percepções dos gestores do MJSP guardam sintonia com parte da literatura estudada que imputa a necessidade de um prazo mais dilatado para a execução de transferências a entes subnacionais e determinados tipos de investimentos, como obras por exemplo. De outra forma, o prazo de três anos seria suficiente para atender despesas comuns.

A preocupação com a dosimetria dos prazos de validade de um empenho inscrito em RPNP é de tamanha relevância que no final do exercício de 2022 essa discussão aportou no Congresso

Nacional quando da tramitação do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 39, de 2022, que alterou a LDO 2022, e o relator do projeto incluiu novo parágrafo ao art. 83 com a finalidade, segundo Parecer do Congresso Nacional (CN) nº 20, de 2022, de evitar o cancelamento de restos a pagar considerando os transtornos ao contratante e frustrações aos beneficiários finais da ação governamental.

A principal implicação referente ao cancelamento de RPNP diagnosticada foi o comprometimento do orçamento do exercício vigente para suportar aquelas despesas que já possuíam suporte orçamentário e tiveram seus empenhos cancelados de forma automática. Foram pontuados também prejuízos para o planejamento da unidade, impacto negativo nas políticas públicas e nas entregas para o beneficiário final daquele bem ou serviço e redução da capacidade de realização de novos investimentos.

Durante as entrevistas foi possível, ainda, coletar contribuições sobre possíveis alterações normativas que pudessem melhorar a gestão dos RPNP, onde a maioria dos gestores entende ser necessário que o prazo de validade dos empenhos seja de no mínimo cinco anos. Além do mais, verificou-se que um bom planejamento contribui para que a execução de determinadas despesas ocorra dentro do mesmo exercício do empenho, não obstante, a previsibilidade orçamentária e a disponibilização do orçamento no início do exercício financeiro são requisitos necessários para possibilitar a execução da despesa no mesmo ano de realização do empenho.

Por fim, sugere-se que pesquisas futuras agreguem à discussão dos RPNP os possíveis impactos oriundos da publicação da Lei Complementar nº 200/2023 que instituiu novo regime fiscal com a finalidade de garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico em substituição ao previsto na Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, também conhecida como a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, bem como observe a nova estrutura organizacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública prevista no Decreto nº 11.348/2023 que vinculou ao MJSP a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e desvinculou a Funai.

6. REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair Rodrigues; CÂMARA, Leonor Moreira. **O orçamento público como instrumento de ação governamental**: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro v. 49, n. 1, p. 73-90, jan./fev. 2015.

AQUINO, A. C. B. de; AZEVEDO, R. R. de. **Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 580-595, jul./ago. 2017

ALBUQUERQUE, C. M. de; MEDEIROS, M. B. e SILVA, P. H. F. **Gestão de finanças públicas**: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. 2. ed. Brasília: Cidade Gráfica e Editora, 2008.

ALVES, A. J. S.; OLIVEIRA, R. C. R.; DANTAS, C. N. **Desafios da gestão dos restos a pagar na administração pública municipal**. In: Congresso de Gestão, Negócios e Tecnologia da Informação, 1., 2017, Aracaju. Anais [...]. Aracaju: UNIT, 2017. p. 01-15.

BARDDAL, Everson Luiz de Oliveira. **Cancelamento de restos a pagar não processados**: uma análise no âmbito da 5ª Região Militar. 2019. TCC apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública, Setor de Ciências Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 de junho de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm. Acesso em: 25 de junho de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.407, de 24 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre a realização, no exercício de 2015, de despesas inscritas em restos a pagar não processados e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/legislacao-geral/decretos/decreto-no-8-407-de-24-de-fevereiro-de-2015>. Acesso em: 25 de junho de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.428, de 28 de junho de 2018**. Altera o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, para dispor sobre despesas inscritas em restos a pagar não processados. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9428.htm. Acesso em: 25 de junho de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.103, de 24 de junho de 2022**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11103.htm. Acesso em: 20 de dezembro de 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.348, de 01 de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11348.htm. Acesso em: 20 de março de 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da constituição federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de estado ou do distrito federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm. Acesso em: 25 de junho de 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 25 de junho de 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm. Acesso em: 20 de setembro de 2023.

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/L4320.htm. Acesso em: 25 de junho de 2022.

BRASIL. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em: 25 de junho de 2022.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 25 de junho de 2022.

BRASIL. Lei nº 14.513, de 27 de dezembro de 2022. Altera a Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Lei/L14513.htm. Acesso em: 20 de março de 2023.

BRASIL. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 9. ed. Brasília: STN, 2021.

BRASIL. **Manual Técnico do Orçamento**. Ministério da Economia, 2022. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2022:mto2022-Atual.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2022.

BRASIL. **Manual Siafi**. Ministério da Economia, 2022. Disponível em: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/modules/mod_pdf_manual/pdf/manual-siafi.pdf. Acesso em: 14 out. 2022.

CAVALCANTE, N. S. C. E; CAETANO, V. F. **Inscrição de Restos a Pagar na gestão dos municípios cearenses**. Revista Controle - Doutrina e Artigos, v. 16, n. 2, p. 164-189, 14 mar. 2019.

CAVALCANTI, V. R. DE A. **Motivos para Inscrição de Despesas em Restos a Pagar**: Uma pesquisa empírica sobre a percepção de gestores públicos federais. [s.l.] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

COELHO, G. N.; SANTANA, G. M.; FEY, V. A.; SANTOS, E. A. dos. **Gestão de restos a pagar: estudo de caso dos resultados alcançados pela UFSC no período de 2011 a 2016**. Revista Catarinense da Ciência Contábil, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 01-16, 2019.

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – **Parecer do Congresso Nacional (CN) nº 20, de 2022**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/154886>. Acesso em: 20 de março de 2023.

CRESWELL, J. W. e CRESWELL J. **Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto**. Disponível em: Minha Biblioteca, (5ª edição). Grupo A, 2021.

CUNHA, T. N. **A Norma Jurídica e o Pião Normativo**. Revista FIDES, v. 1, n. 1, 27 dez. 2017.

FAVERO, L. P. et al. **Análise de dados: Modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Plurianualidade orçamentária no Brasil**: diagnóstico, rumos e desafios. Brasília: ENAP, 2017.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The Cost of Rights**. New York, London: W. W. Norton & Company, 1999.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 9ª ed. São Paulo: Grupo GEN, 2021.

LARSON, R. FARBER, B. **Estatística Aplicada**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2015.

LIMA, D. V., **Orçamento, contabilidade e gestão no setor público**. São Paulo: Atlas, 2018.

MARQUES, Euvaldo. **Finanças Públicas** – Administração Financeira e Orçamentária. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502621916. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502621916/>. Acesso em: 13 out. 2022.

MARTINS, Gilberto de A.; THEÓFILO, Carlos R. **Metodologia da investigação científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

MEURER, A.; ROSA, F. S. da. **Impactos da inscrição de restos a pagar não processados no Tribunal de Justiça de Santa Catarina nos exercícios de 2010 a 2014**. Governet, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 620, 2017.

MOTA, S. C. **Eficiência relativa da gestão de restos a pagar nas universidades federais no contexto do Decreto nº 9.428/2018**. 2021. 193 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) - Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

MOTA, Samuel Cavalcante; CORREA, Denise Maria Moreira Chagas; MACHADO, Marcus Vinícius Veras; JUNIOR, Antonio Erivando Xavier. **Impacto do Decreto nº 9.428/2018 na gestão de restos a pagar nas universidades federais**. EMPRAD - Encontro dos Programas de Pós-graduação Profissionais em Administração - 22 e 23 de novembro de 2021 – FEA/USP - SÃO PAULO/SP - Edição on-line. Disponível em: <https://www.bing.com/ck/a?!&&p=d1f848e12c4acfb8JmltdHM9MTY2NjMxMDQwMCZpZ3VpZD0xMDM3MWZhYS03OGRjLTU0ZjltMjhhMS0wZWZkNzkwNTY1ODkmaW5zaWQ9NTZzOQ&ptn=3&hsh=3&fclid=10371faa-78dc-64f2-28a1-0ead79056589&psq=%22IMPACTO+DO+DECRETO+N%2c%ba+9.428%2f2018+NA+GEST%2c%830+DE+RESTOS+A+PAGAR+NAS+UNIVERSIDADES+FEDERAIS%22&u=a1aHR0cDovL3Npc3RlbWEuZW1wcmFkLm9yZy5ici83L2FuYWlzl2FycXVpdm9zLzlkLnBkZg&ntb=1>.

NASCIMENTO, Luciano Moura Castro do. **Os impactos da edição do Decreto nº 9.428/2018 na gestão das disponibilidades de caixa do Governo Federal**. (3º Lugar Prêmio do Tesouro/2019). Cadernos de Finanças Públicas, v. 1, n. 01, 2020.

NONAKA, Thiago Hiromitsu. **Restos a pagar não processados como indicador de eficiência na gestão orçamentária**. 2019. 87 f., il. Dissertação (Mestrado em Economia)—Universidade de Brasília, Brasília 2019.

NUNES, A.; OLIVEIRA, R. B.; BÉU, R. B. **Orçamento-Programa no Contexto da Gestão Pública**. Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental, v. 19, n. 3, p. 424–432, 2015.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTOS, R. I.; COSTA, P. H. C. H.; SILVA; V. **Gestão De Restos a Pagar: Estudo De Caso Dos Resultados Alcançados Pelo Estado De Alagoas No Período De 2004 a 2020**. Revista FATEC Zona Sul, vol. 8, n. 2, 2021, pp. 38–57.

SANTOS, T. M. dos; RODRIGUES, M. da S. **Restos a Pagar na Educação a Distância: orçamento paralelo ou fôlego para a política de EaD**. VX Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância, 2018.

ROTA, Giovanna Montellato Storace. **Anualidade orçamentária e contratos administrativos**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. doi:10.11606/D.2.2018.tde-01102020-210350. Acesso em: 2022-10-07.

SILVA, Sebastião de Sant'Anna. **Os princípios orçamentários**. Escola Brasileira de Administração Pública, 1962.

SILVA, Rui; SILVA, Paulino. **O contributo dos métodos qualitativos na investigação em contabilidade de gestão**. Indagatio Didactica, v. 5, n. 2, 2013.

SERRANO, André Luiz Marques; ARAÚJO NETO, Luiz Medeiros de; ROSANO-PEÑA, Carlos. **Orçamento público: conceitos e definições**. In: MADURO-ABREU, Alexandre (Org.). Gestão judiciária: conteúdos e disciplina. Brasília: Editora IABS, 2018. p. 250-264.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Avaliação – Restos a Pagar (2020)**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-dos-restos-a-pagar/2020/114>. Acesso em: 19 de outubro de 2022.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Avaliação – Restos a Pagar (2022)**. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-dos-restos-a-pagar/2022/114?ano_selecionado=2022. Acesso em: 19 de outubro de 2022.

Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2823/2015**. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 4/11/2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1082720153.PROC/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/1/%20>. Acesso em: 25 de junho de 2022.

TROST, J. E. **Statistically non representative stratified sampling**: a sampling technique for qualitative studies. *Qualitative Sociology*, v. 9, n. 1, p. 54-57, 1986.

VASCONCELOS, C. C. C. **Os impactos financeiros dos restos a pagar na execução orçamentária e financeira das IFES da região Centro-Oeste no período de 2008 a 2016. 2018.** 111 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Goiás, Aparecida de Goiânia, 2018.

VASCONCELOS, Natália Pires. **O Supremo Tribunal Federal e o orçamento: uma análise do controle concentrado de leis orçamentárias.** Monografia. 2010. Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo. Disponível em: <https://www.al.pb.leg.br/elegispb/wp-content/uploads/2013/08/O-Supremo-Tribunal-Federal-e-o-Or%C3%A7amento-uma-analise-do-controle-concentrado-de-leis.pdf>. Acesso em 25 jun. 2022.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Roteiro para as entrevistas

Data da entrevista: __/__/2022 Hora: Início _____ Fim _____

I - APRESENTAÇÃO DO PESQUISADOR E DA PESQUISA

Entrevista realizada com os servidores que atuam no nível de gestão no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, nas seguintes áreas (Capítulo 3.2): Secretaria-Executiva (SE), Secretaria Nacional de Justiça (Senajus), Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública (Segen), Polícia Federal (PF), Departamento Penitenciário Nacional (Depen), Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos (Senad), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Fundação Nacional do Índio (Funai), com o objetivo de coletar dados para a pesquisa “As implicações do bloqueio e cancelamento de despesas públicas inscritas em Restos a Pagar na execução das políticas a cargo do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)”, sob a responsabilidade de David de Lima Freitas, aluno do Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UnB).

II – QUESTÕES SOBRE RESTOS A PAGAR

1. O prazo de validade de 3 anos dos empenhos inscritos em restos a pagar não processados é suficiente para executar as despesas afetas às políticas públicas a cargo de sua unidade organizacional?
2. Quais as implicações do cancelamento de restos a pagar para o planejamento orçamentário de sua unidade organizacional?
3. Sua unidade organizacional já precisou de “reempenhar” despesas por força de cancelamento automático de restos a pagar não processado?

4. Você possui alguma sugestão de ajuste no Decreto que poderia facilitar a execução orçamentária das políticas públicas a cargo de sua unidade?
5. Na sua visão, como os gestores podem atuar para que a liquidação das despesas ocorra no mesmo exercício do empenho?

III – CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS

6. Faixa etária: () 20 a 30 () 31 a 40 () 41 a 50 () 51 a 60 () mais de 60
7. Qual é o seu cargo/função na instituição? _____
8. Há quanto tempo trabalha na instituição? _____
9. Há quanto tempo está na direção/chefia? _____
10. Qual o seu nível de escolaridade/curso?
() Graduação: _____
() Especialização: _____
() Mestrado: _____
() Doutorado: _____
() Outro (s): _____

APÊNDICE B

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

A dissertação de mestrado “As implicações do bloqueio e cancelamento de despesas públicas inscritas em Restos a Pagar na execução das políticas a cargo do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)” é uma pesquisa exploratória e descritiva com abordagem quantitativa e qualitativa.

A presente pesquisa acadêmica tem como objeto de pesquisa verificar se as atuais disposições normativas que tratam do bloqueio e cancelamento de despesas públicas inscritas em Restos a Pagar restringem a implementação das políticas a cargo do Ministério da Justiça e Segurança Pública dada as suas especificidades e natureza da temática. Pretende-se analisar a legislação que rege o bloqueio e cancelamento de despesas públicas inscritas em Restos a Pagar, a saber o texto do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e, com base em tal análise, identificar as possíveis implicações que esses bloqueios e cancelamentos podem provocar na programação orçamentária e financeira, e conseqüentemente no planejamento das ações estruturadas para o alcance dos objetivos de políticas públicas sob responsabilidade do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Desse propósito decorrem dois objetivos específicos: 1) identificar o estoque de Restos a Pagar dos anos de 2008 a 2021, buscando evidências de que o Decreto nº 93.872/1986 restringe a execução e o planejamento da despesa pública, em especial se os cancelamentos automáticos de RPNP afetam as políticas públicas a cargo do Ministério. 2) avaliar a percepção dos gestores que atuam na área de execução orçamentária e financeira do Ministério da Justiça e Segurança Pública em relação às conseqüências e impactos do Decreto nº 93.872/1986, em especial se o prazo de três anos para o cancelamento de Restos a Pagar estabelecido pelo Decreto nº 9.428/2018 restringe a execução das políticas públicas a cargo do Ministério.

O trabalho realizado sob responsabilidade do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília – PPGP/UnB gerará um documento sumarizando as informações dadas pelos participantes, em termos agregados, sem que as opiniões individuais sejam desvendadas. Portanto, garante-se o sigilo das informações individuais.

Declaro que eu, _____, fui informado(a) dos objetivos e da justificativa desta pesquisa, de forma clara e detalhada. Recebi informações específicas sobre cada procedimento no qual estarei envolvido(a). Todas as minhas dúvidas foram

respondidas com clareza e sei que poderei solicitar novos esclarecimentos a qualquer momento. Além disso, sei que novas informações, obtidas durante o estudo, me serão solicitadas e que terei liberdade de retirar meu consentimento de participação na pesquisa, em face destas informações.

O pesquisador, David de Lima Freitas, certificou-me de que as informações por mim fornecidas terão caráter confidencial, e se compromete a me apresentar um relatório final da pesquisa.

David de Lima Freitas

Pesquisador(a)

Contatos do Pesquisador:

E-mail: david.lf@hotmail.com

Telefone Celular: (61) 99939-3389

Entrevistado