

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)

RESUMO

Com a observação do aumento no montante contínuo de restos a pagar não processados, o Decreto nº 9.428/2018 foi publicado, alterando o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e intensificando a gestão dos compromissos inscritos em restos a pagar. Este estudo investiga se as atuais disposições normativas públicas relacionadas ao bloqueio e cancelamento de despesas inscritas em restos a pagar restringem a implementação das políticas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). A análise inclui a legislação vigente sobre a gestão de restos a pagar, especialmente o Decreto nº 93.872, de 1986, e suas alterações, além de entrevistas semiestruturadas com gestores do MJSP. Constatou-se que o prazo de três anos para a vigência dos compromissos é suficiente para despesas de baixa complexidade, mas insuficiente para transferências voluntárias, execução de obras e investimentos mais complexos.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Público; Despesa Orçamentária; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Restos a Pagar; Implicações dos Restos a Pagar.

David de Lima Freitas

david.freitas@mj.gov.br

Ministério da Justiça e Segurança Pública.
Brasília. Distrito Federal. Brasil.

Luiz Honorato da Silva Júnior

luizhonorato@unb.br

Universidade de Brasília. Brasília. Distrito
Federal. Brasil.

Luciano Pereira da Silva

luciano.silva@ifb.edu.br

Instituto Federal de Brasília. Brasília.
Distrito Federal. Brasil.

Andre Nunes

andrenunes@unb.br

Universidade de Brasília. Brasília. Distrito
Federal. Brasil.

1 INTRODUÇÃO

Entre 2008 e 2014, observou-se um crescimento no montante de Restos a Pagar Processados (RPP) e Restos a Pagar Não Processados (RPNP), atingindo R\$ 351,5 bilhões em 2014. Este aumento alertou os órgãos de controle, resultando no Acórdão nº 2.823 /2015-TCU-Plenário, TC 010.827/2015-3, do Tribunal de Contas da União (TCU), que recomenda ao Governo Federal ações para reduzir o estoque de RAP. Entre as medidas, destaca-se o Decreto nº 9.428/2018, que alterou o Decreto nº 93.872, de 1986, intensificando a gestão dos compromissos inscritos no RAP por meio de bloqueios e cancelamentos automáticos de RPNP e alterando o prazo de vigência de cinco para três anos.

A redução do prazo de vigência dos RPNP cria um descompasso com o prazo de prescrição do direito do credor, que é de cinco anos, excetuando negociações judiciais (PISCITELLI; TIMBÓ, 2009). O cancelamento dos compromissos sem verificar compromissos do Governo Federal pode impactar o planejamento orçamentário e o espaço fiscal dos exercícios subsequentes. Diante disso, formula-se a seguinte questão de pesquisa: de que forma a normatização atual referente ao bloqueio e cancelamento da RAP influencia a execução das políticas públicas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)?

O objetivo geral é avaliar como as disposições normativas sobre bloqueio e cancelamento de despesas inscritas em restos a pagar influenciam a implementação das políticas do MJSP. Especificamente, pretende-se: (1) analisar a legislação de gestão de restos a pagar, com foco no Decreto nº 93.872, de 1986, e suas alterações; e (2) avaliar a percepção dos gestores da área de execução orçamentária e financeira do MJSP sobre as consequências do Decreto nº 93.872/1986, especialmente se o prazo de três anos estabelecido pelo Decreto nº 9.428/2018 restringe a execução das políticas públicas.

A pesquisa se justifica pelo montante significativo de restos a pagar cancelados devido às alterações do Decreto nº 93.872, de 1986. Em 2019, dos R\$ 2,8 bilhões de restos a pagar inscritos/reinscritos no MJSP, R\$ 441 milhões foram cancelados (15,81%). Em 2018, R\$ 383,5 milhões foram cancelados dos R\$ 2,3 bilhões de RPNP inscritos/reinscritos (16,58%). Após o Decreto nº 9.428/2018, três decretos prorrogaram o prazo de bloqueio dos restos a pagar e um decreto incluiu despesas no rol das que não podem ser bloqueadas, estabelecendo uma falta de consenso nas regras e critérios de uso deste mecanismo.

Portanto, a relevância deste tema reside no aumento dos montantes de recursos inscritos nos restos a pagar e na necessidade de melhorar a gestão dessas despesas para evitar interrupções na execução de políticas públicas. O trabalho está dividido em cinco argumentos: introdução, referencial teórico sobre as implicações dos restos a pagar, metodologia empregada, resultados da pesquisa, e conclusão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Restos a Pagar

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

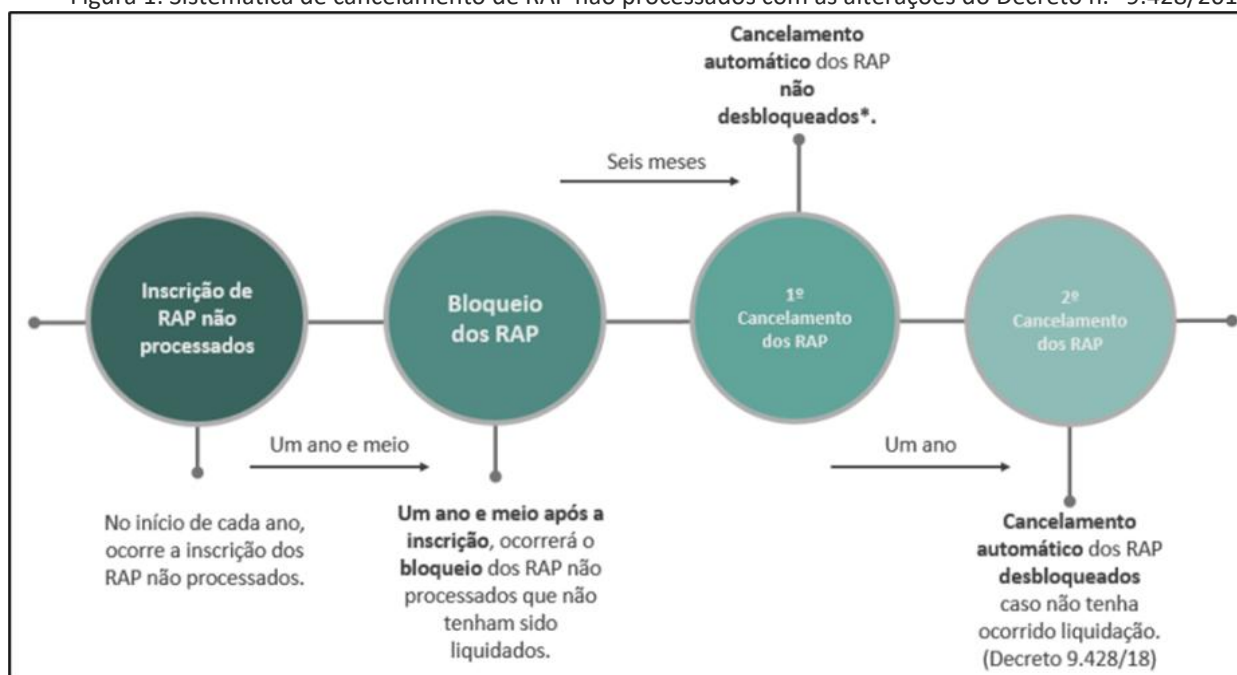
Os RPP envolvem despesas em que foram concluídas as fases de empenho e liquidação, significando que o serviço, a obra ou o material contratado foi prestado ou entregue e aceito pelo contratante, conforme o artigo 63 da Lei nº 4.320, de 1964, mas o pagamento ainda não foi efetuado. Os RPNP, por outro lado, referem-se às despesas que passaram apenas pela fase de empenho, em que o bem ou serviço ainda não foi entregue pelo fornecedor ou, apesar de entregue, encontra-se em fase de verificação do direito adquirido pelo credor, pendente de liquidação até 31 de dezembro do exercício financeiro (MCASP, 2022).

A vigência dos RPNP é estabelecida da seguinte forma (Pacelli, 2020):

- i. Após a inscrição permanecem válidos por 18 meses;
- ii. Após esse prazo, em regra, são bloqueados se não liquidados, sendo cancelados em seis meses se não desbloqueados;
- iii. Se desbloqueados, devem ser liquidados até o último dia do ano seguinte ao desbloqueio, totalizando 36 meses desde a data de inscrição.

A Figura 1 ilustra a sistemática de cancelamento de RAPs não processados com as alterações do Decreto n.º 9.428/2018.

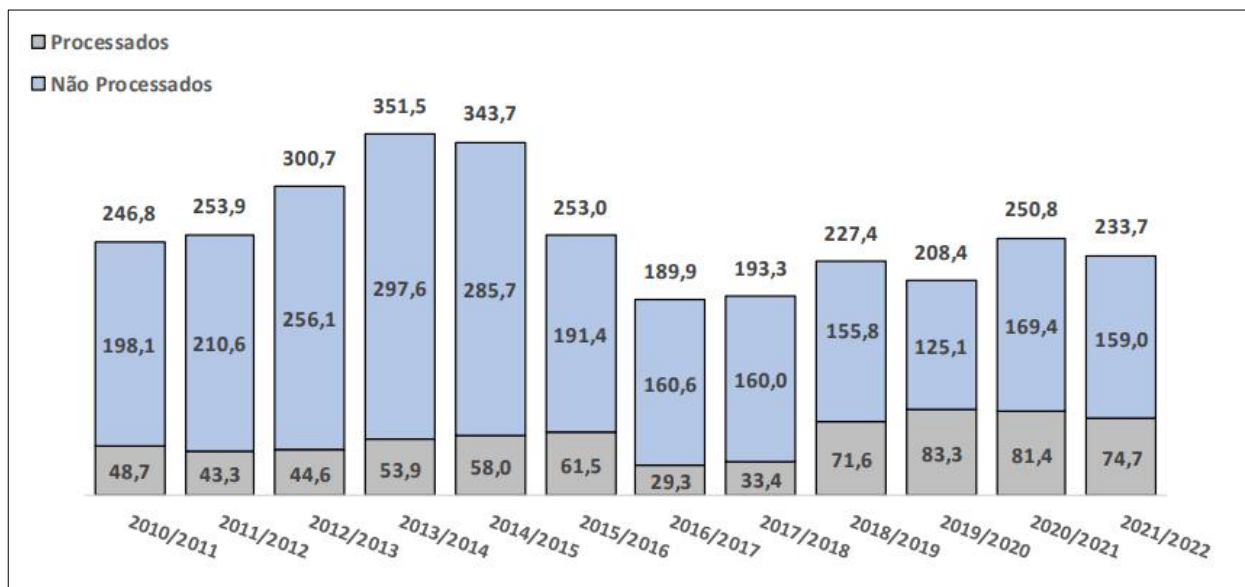
Figura 1: Sistemática de cancelamento de RAP não processados com as alterações do Decreto n.º 9.428/2018



Fonte: STN (2020).

Em âmbito federal, o saldo de despesas inscritas em RAPs cresceu expressivamente ao longo dos anos, alcançando R\$ 351,5 bilhões na virada do exercício 2013 para 2014. O gráfico 1 mostra 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).

Santos, Costa e Silva (2021) apontam que, apesar das várias limitações à inscrição em restos a pagar impostas pelo legislador para coibir abusos e descontroles das contas públicas, essas ações não surtiram o efeito esperado, uma vez que se observa um aumento recorrente na inscrição de valores em restos a

pagar. Isso resulta em um novo exercício fiscal com um montante significativo de valores relativos à execução orçamentária do exercício anterior, criando um orçamento paralelo. Por outro lado, Fortis e Gasparini (2017) destacam que a ferramenta de restos a pagar é necessária para permitir a execução de determinados tipos de despesas em que os processos burocráticos consomem muito tempo, inviabilizando a execução orçamentária dentro do mesmo exercício.

2.2 Implicações dos Restos a Pagar

Vasconcelos (2018) afirma que o principal fundamento dos Restos a Pagar (RAPs) é garantir o direito do credor de receber pelos serviços prestados ou materiais fornecidos, mesmo que em um exercício financeiro diferente daquele em que a obrigação foi gerada. Diversos autores discutem as consequências da utilização de RAPs na administração pública, embora não haja consenso. No entanto, o crescimento na inscrição de despesas em RAPs não processados (RPNP) é preocupante, alertando os órgãos de controle e resultando no Acórdão nº 2823/2015-TCU-Plenário, TC 010.827/2015-3, do Tribunal de Contas da União (TCU), que propôs ações para reduzir o estoque de Restos a Pagar.

Aquino e Azevedo (2017), Coelho et al. (2019), Nascimento (2020) e Mota et al (2021) convergem e discutem a utilização de RAPs e seus impactos na credibilidade e transparência do orçamento público. Eles argumentam que a inscrição de RAPs é justificada em casos de obras em andamento ou imprevistos, mas não para gastos continuados e previsíveis. Fortis e Gasparini (2017) reforçam que a necessidade de elaboração de projetos, realização de licitações e outras exigências administrativas consomem grande parte do período de um ano, tornando a utilização de RAPs imprescindível para a execução de determinadas despesas. Meurer e Rosa (2017) investigam os impactos da inscrição de RAPs na execução financeira, concluindo que essa prática não compromete a execução financeira-orçamentária do exercício subsequente. Santos e Rodrigues (2018) destacam a importância dos RPNP devido às incertezas de repasse de recursos no financiamento da educação a distância na UFMG, evitando a descontinuidade da política pública.

Cavalcanti (2018) critica a simples alteração das normas, como o Decreto nº 9.428/2018, para resolver as disfuncionalidades atribuídas aos RAPs, sugerindo a necessidade de enfrentar as condições estruturantes do sistema orçamentário, da gestão fiscal e da gestão pública brasileira. Nascimento (2020) avalia o impacto do Decreto nº 9.428/2018 na gestão das disponibilidades de caixa do governo federal, concluindo que o prazo de três anos para o cancelamento de RPNP é suficiente para a execução das despesas na maioria dos casos, exceto nas transferências voluntárias da União.

Alves, Oliveira e Dantas (2017) observam que a flexibilização do princípio da anualidade, caracterizando-o como plurianual, torna indispensável a existência dos RAPs para evitar que órgãos precisem cobrir despesas com recursos próprios não previstos no orçamento. Coelho et al. (2019) analisam a gestão dos RAPs na UFSC, concluindo que maior interação com fiscais de contrato e treinamentos para ordenadores de despesas resultaram em uma queda na inscrição de RPNP.

A utilização de RAPs de forma acentuada pode trazer prejuízos para a administração pública, mas certos tipos de despesas, como transferências a entes

subnacionais e investimentos, necessitam de mecanismos que permitam sua execução em exercícios posteriores. A contenção do estoque de RPNP não deve se limitar ao cancelamento automático de empenhos, dado o impacto no orçamento do exercício seguinte e a não devolução dos valores cancelados. O conceito de cancelamento de RAPs envolve a anulação de empenhos não liquidados dentro do prazo estabelecido, o que pode prejudicar a execução de políticas públicas, especialmente aquelas que envolvem processos burocráticos complexos e demorados.

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 Percorso metodológico

Para a consecução do primeiro objetivo os 13 Decretos Presidenciais que alteraram o Decreto nº 93.872, de 1986 no período de 2015 a 2020 foram analisados para identificar as mudanças nas regras de gestão de RPNP advindas com cada um desses instrumentos. Foram identificados os dispositivos específicos dos Decretos relacionados a restos a pagar e foi promovida a análise de cada alteração para compreender as mudanças introduzidas. Na sequência as alterações foram categorizadas, distinguindo aquelas que trouxeram medidas mais rigorosas para a gestão dos restos a pagar e aquelas que flexibilizaram de alguma forma a utilização dessa ferramenta.

Por fim, os resultados obtidos foram analisados juntamente com dados quantitativos relacionados aos valores cancelados de RPNP no âmbito do MJSP no período de 2008 a 2022. 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 informações relativas ao grupo de natureza de despesa pessoal e encargos sociais foram excluídas, considerando sua baixa relevância na composição dos RPNP, conforme verificado nos estudos de Mota et al. (2021), Coelho et al. (2019) e Vasconcelos (2018). As despesas relativas a emendas individuais da mesma forma foram excluídas do banco de dados por serem exceção à regra de bloqueio e cancelamento prevista no Decreto nº 93.872/1986. As despesas obrigatórias também foram excluídas do banco de dados por possuírem rito específico de execução, como a proibição de contingenciamento orçamentário e, segundo Nonaka (2019), por não existir grau de discricionariedade nelas.

Para a consecução do segundo objetivo 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. 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).

Importante afirmar que a identidade dos entrevistados, assim como suas funções estratégicas na Administração Públicas, fora feita sob a garantia do sigilo absoluto. Tal estratégia foi assumida com vistas a evitar comprometimentos e garantir a maior liberdade possível dos entrevistados.

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. 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 MJSP no exercício de 2022. Para a identificação dos cargos estratégicos que em 2022 eram responsáveis pela execução orçamentária e financeira no âmbito do MJSP e da Funai foram utilizadas, respectivamente, a Portaria MJSP nº 161, de 5 de setembro de 2022 e a Portaria FUNAI nº 574, de 19 de outubro de 2022 que regulamentavam a estrutura regimental desses órgãos.

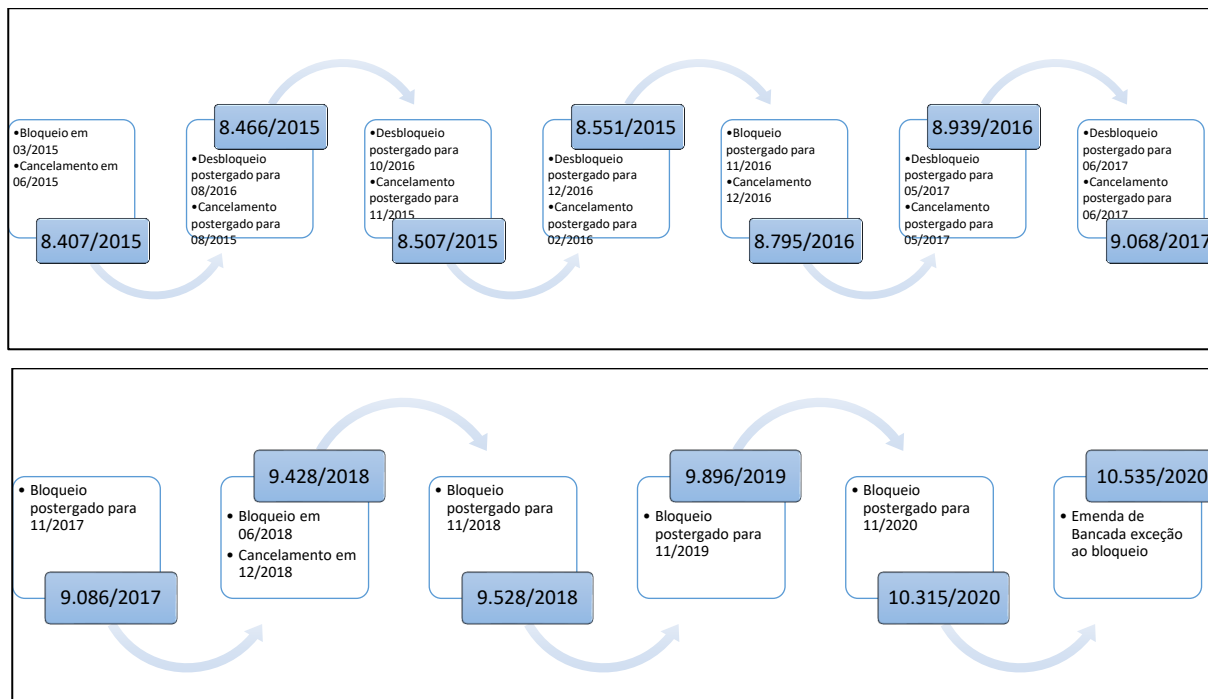
Optou-se por não entrevistar os gestores do CADE e do Arquivo Nacional, o primeiro por força do disposto no artigo 51 da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que escala a Autarquia ao status de setorial orçamentária e financeira tendo assim autonomia administrativa. O segundo por ter sede no Rio de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

4 RESULTADOS

4.1 Análise do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 e suas alterações

O Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, passou por diversas modificações para adaptar-se às necessidades de gestão dos Restos a Pagar (RAPs). A partir de 2015, o Governo Federal intensificou seus esforços para reduzir o saldo de RAPs, culminando na publicação do Decreto nº 8.407, de 24 de fevereiro de 2015. Desde então, ocorreram treze alterações significativas, conforme ilustrado na Figura 2.

Figura 2: Decretos Federais que iniciaram os processos de bloqueio e cancelamento de RAP



Fonte: Diário Oficial da União. Elaborado pelo autor.

Com o objetivo de reduzir o elevado estoque de R\$ 343,7 bilhões em RAPs, o Decreto nº 8.407/2015 determinou o bloqueio dos Restos a Pagar Não Processados (RPNPs) dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal inscritos até 2014. Subsequentemente, outros decretos, como os Decretos nº 8.466, 8.507 e 8.551, todos de 2015, e os Decretos nº 8.795/2016, 8.939/2016, 9.068/2017 e 9.086/2017, foram emitidos para flexibilizar os prazos de bloqueio e cancelamento.

Antes da alteração promovida pelo Decreto nº 9.428/2018, o Decreto nº 93.872/86 previa o cancelamento de RAPs bloqueados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), mas não definia uma data para o cancelamento automático dos RAPs desbloqueados. O Decreto nº 9.428/2018 estabeleceu que os RAPs inscritos até 2016 seriam cancelados se não liquidados até 31 de dezembro de 2019 e reduziu o prazo de validade dos empenhos não processados de cinco para três anos. Este decreto também revogou o artigo 70 do Decreto nº 93.872/1986, que previa a prescrição em cinco anos das dívidas passivas relativas aos Restos a Pagar.

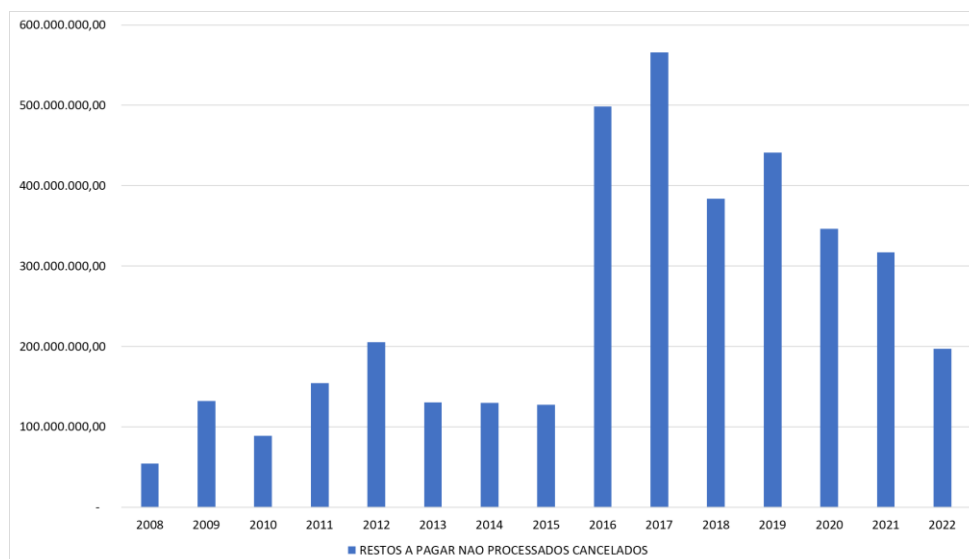
Após a publicação do Decreto nº 9.428/2018, outros decretos foram emitidos: os Decretos nº 9.528/2018, 9.896/2019, 10.315/2020 e 10.535/2020. Estes decretos prorrogaram o prazo de bloqueio e incluíram exceções, como despesas decorrentes de emendas parlamentares impositivas.

Cunha (2017) argumenta que a necessidade recorrente de alterações no Decreto nº 93.872/1986 indica problemas no atual desenho normativo, gerando insegurança para seus destinatários. Embora seja crucial conter o aumento do estoque de RPNPs, autores como Alves, Oliveira e Dantas (2017) e Barddal (2019) alertam que bloqueios e cancelamentos automáticos podem prejudicar a

administração pública, obrigando o comprometimento de despesas planejadas para cobrir despesas canceladas.

Em 2016, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) cancelou R\$ 498.431.016,39 em RPNPs, um aumento de 392% em relação a 2015, atribuível à publicação do Decreto nº 8.407/2015. O Gráfico 2 detalha os valores acumulados de RPNPs cancelados de 2008 a 2022.

Gráfico 2 - Restos a Pagar Não processados Cancelados - Valores Acumulados de 2008 a 2022



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

De 2008 a 2015, a média anual de cancelamentos de RPNPs era de R\$ 127.744.376,16. Após os Decretos nº 8.407/2015 e nº 9.428/2018, a média anual de cancelamentos aumentou para R\$ 392.769.579,84, representando uma ampliação de 207,47%.

Essas alterações frequentes e significativas no Decreto nº 93.872/1986 refletem a complexidade e os desafios da gestão de RAPs. A necessidade de constantes ajustes normativos indica que o modelo atual de gestão pode não estar adequadamente equilibrado entre a necessidade de controle fiscal e a capacidade operacional das unidades gestoras. A discussão acadêmica e os dados apresentados sugerem a importância de um estudo contínuo e aprofundado para aprimorar a eficácia e a eficiência das políticas de gestão de RAPs, garantindo maior previsibilidade e segurança jurídica.

4.2 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.

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 nº 9.428/2018 que alterou o Decreto nº 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).

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).

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, o que pode ser sintetizado nas palavras do Gestor 3:

“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).

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.

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.

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 tiveram 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 e pode ser resumida na manifestação do Gestor 02:

“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” (Gestor 02).

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.

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 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 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. 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. 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.

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. 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 RAP restringem a implementação das políticas a cargo do MJSP, as quais podem ser segregadas em duas principais áreas de atuação governamental: Direitos da Cidadania (Justiça) e Segurança Pública.

Para atingir esse objetivo, inicialmente, identificou-se que foram implementadas treze alterações no Decreto nº 93.872/1986 no período de 2015 a 2020, todas relacionadas à gestão de RAP. Observou-se que os Decretos nº 8.407/2015 e nº 9.428/2018 trataram do recrudescimento das regras de gestão de RAP, enquanto os outros onze buscaram flexibilizar a utilização dessa ferramenta, principalmente por meio 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 indicam 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 o 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. Parte da literatura defende a contenção da inscrição de RAP, enquanto outros autores consideram que a utilização dessa ferramenta é imprescindível para fazer face a determinados tipos de despesas, como transferências a entes subnacionais e investimentos.

Visando coletar a percepção dos gestores do MJSP em relação às consequências e impactos do Decreto nº 93.872/1986, especialmente 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. A partir dessas entrevistas, evidenciou-se que os nove gestores entrevistados consideram que o prazo de três anos é suficiente para a execução de despesas comuns relacionadas a contratos continuados, como concessionárias de energia, contratos terceirizados, mão de obra e serviços 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 transferências voluntárias, sete indicaram que esse prazo não atende às 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 estão em sintonia com parte da literatura estudada, que aponta a necessidade de um prazo mais dilatado para a execução de transferências a entes subnacionais e determinados tipos de investimentos, como obras, por exemplo. Em contraste, 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 RAP é tão relevante que, no final do exercício de 2022, essa discussão chegou ao Congresso Nacional durante a tramitação do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 39, de 2022, que alterou a LDO 2022. O relator do projeto incluiu um novo parágrafo ao art. 83, segundo o Parecer do Congresso Nacional (CN) nº 20, de 2022, com o objetivo de evitar o cancelamento de restos a pagar, considerando os transtornos ao contratante e as frustrações aos beneficiários finais da ação governamental.

A principal implicação referente ao cancelamento de RAP 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, além da 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 RAP, onde a maioria dos gestores entende ser necessário que o prazo de validade dos empenhos seja de no mínimo cinco anos. Além disso, verificou-se que um bom planejamento contribui para que a execução de determinadas despesas ocorra dentro do mesmo exercício do empenho, embora a previsibilidade orçamentária e a disponibilização

do orçamento no início do exercício financeiro sejam requisitos necessários para possibilitar a execução da despesa no mesmo ano de realização do empenho.

Adicionalmente, houve uma recente alteração na Lei nº 14.133, de Licitações, por meio da Lei nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023. Nessa alteração, o governo vetou as mudanças incluídas por emenda pelo parlamento; entretanto, o veto foi derrubado. Assim, têm-se dois grandes dispositivos: o art. 90 e o art. 105. Em resumo, o RAP terá a mesma validade do contrato, da mesma forma que as LDOs de 2021 e 2022 previram por força de emendas do Congresso. Esse desenvolvimento mostra que o trabalho abordou uma questão crítica que precisava ser resolvida. A questão dos contratos foi em parte resolvida, mas ainda falta resolver a questão dos convênios.

Por fim, sugere-se que pesquisas futuras agreguem à discussão dos RAP os possíveis impactos oriundos da publicação da Lei Complementar nº 200/2023, que instituiu um novo regime fiscal com a finalidade de garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar 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. Ademais, recomenda-se observar a nova estrutura organizacional do MJSP prevista no Decreto nº 11.348/2023, que vinculou ao MJSP a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e desvinculou a Funai.

Este trabalho demonstrou a necessidade de ajustes na legislação vigente para atender melhor às especificidades de diferentes tipos de despesas, sinalizando caminhos para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos e contribuindo para a implementação eficaz das políticas a cargo do MJSP.

The implications of the blocking and cancellation of public expenditure regarded in responsibilities to be paid in the execution of policies over the Ministry of Justice and Public Security (MJSP)

ABSTRACT

With the observation of a continuous increase in the amount of unprocessed outstanding payments, Decree No. 9,428/2018 was published, amending Decree No. 93,872 of December 23, 1986, and intensifying the management of commitments registered as outstanding payments. This study investigates whether current public normative provisions related to the blocking and cancellation of expenditures registered as outstanding payments restrict the implementation of policies by the Ministry of Justice and Public Security (MJSP). The analysis includes current legislation on the management of outstanding payments, especially Decree No. 93,872 of 1986 and its amendments, as well as semi-structured interviews with MJSP managers. It was found that the three-year validity period for commitments is sufficient for low-complexity expenses but insufficient for voluntary transfers, construction projects, and more complex investments.

KEYWORDS: Public Budget; Budgetary Expenditure; Ministry of Justice and Public Security; Outstanding Payments; Implications of Outstanding Payments.

REFERÊNCIAS

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.

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. 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.siof.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.

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.

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

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

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, 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: <http://sistema.emprad.org.br/7/anais/arquivos/93.pdf>.

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.

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.

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

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,%20NUMACORDAOI%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.

Recebido: 02 out. 2025.

Aprovado: 28 nov. 2025.

DOI: 10.3895/rbpd.v15n1.18031

Como citar: FREITAS, D. L.; JÚNIOR, L. H. S.; SILVA, L. P.; NUNES, A. 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). *R. Bras. Planej. Desenv.* Curitiba, v. 15, n. 01, p. 100-119, jan./abr. 2026. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Luiz Honorato da Silva Júnior

UnB - Plano Piloto, Brasília - DF

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

