



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

Emerson Palmer de Souza

**Otimização da Gestão dos Restos a Pagar no Ministério da
Integração e do Desenvolvimento Regional**

Brasília-DF

2025

Emerson Palmer de Souza

**Otimização da Gestão dos Restos a Pagar no Ministério da
Integração e do Desenvolvimento Regional**

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. Celso Vila Nova de Souza
Júnior

Brasília-DF

2025

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

SS729o Souza , Emerson Palmer de
Otimização da Gestão dos Restos a Pagar no Ministério da
Integração e do Desenvolvimento Regional / Emerson Palmer de
Souza ; orientador Celso Vila Nova de Souza Júnior;
co-orientador Luiz Honorato da Silva Junior . Brasília,
2025.
74 p.

Dissertação(Mestrado Profissional em Gestão Pública)
Universidade de Brasília, 2025.

1. Orçamento Público. 2. Despesa Orçamentária. 3. Restos
a Pagar. 4. Indicadores de desempenho. 5. Eficiência. I.
Souza Júnior, Celso Vila Nova de , orient. II. Silva Junior
, Luiz Honorato da , co-orient. III. Título.

EMERSON PALMER DE SOUZA

OTIMIZAÇÃO DA GESTÃO DOS RESTOS A PAGAR NO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

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. Welles Matias de Abreu

Examinador externo

Prof. Dr. Luiz Honorato da Silva Junior

Examinador interno

Prof. Dr. Antônio Ferreira de Lima Júnior

Examinador externo - Suplente

Prof. Dr. Celso Vila Nova de Souza Júnior

Presidente e Orientador

Brasília-DF, 29 de abril de 2025

Dedico este trabalho à minha família, aos amigos, ao meu orientador e aos colegas de trabalho,
por todo o apoio, inspiração e parceria ao longo desta jornada.

AGRADECIMENTO

A conclusão desta dissertação somente se tornou possível graças ao apoio e à colaboração de pessoas que, de diferentes formas, contribuíram para minha trajetória acadêmica e pessoal.

À minha família, pelo incentivo, pela compreensão diante das ausências e pelo apoio em todos os momentos, especialmente nos desafios do trabalho e dos estudos.

Ao meu companheiro, Antônio de Lima Jr., por ter caminhado comigo em cada etapa desta trajetória. O apoio intelectual e emocional foi fonte de inspiração para que eu mantivesse o equilíbrio e a motivação até a conclusão deste trabalho.

Ao meu orientador, professor Celso Vilanova, pelos ensinamentos, pela paciência e pela confiança no meu desenvolvimento durante a jornada de pesquisa. Sua orientação foi fundamental para o amadurecimento deste estudo.

Aos professores Honorato e Welles, que participaram tanto da banca de qualificação quanto da banca examinadora, registro meu agradecimento pelas contribuições que enriqueceram este trabalho.

Aos colegas e amigos do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, pelo companheirismo, pelas conversas construtivas e pelo incentivo ao longo dessa jornada.

Por fim, agradeço aos gestores, que gentilmente aceitaram participar das entrevistas, oferecendo tempo, atenção e conhecimentos para a realização desta pesquisa.

RESUMO

A gestão eficiente dos recursos públicos é indispensável para garantir a prestação de serviços de qualidade. Nesse contexto, os legisladores estabeleceram normas ao longo do tempo com o objetivo de assegurar o equilíbrio financeiro e aprimorar a gestão pública. Entre os diversos aspectos que envolvem a execução orçamentária, destaca-se o comportamento dos restos a pagar, que tem sido amplamente estudado, devido aos impactos do aumento do estoque dessas despesas. Este estudo tem como objetivo identificar estratégias para reduzir o volume de restos a pagar não processados (RPNP) no orçamento do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Durante a pesquisa, analisou-se a evolução do estoque de RPNP no período de 2019 a 2023, e, na sequência, a análise desses saldos por meio dos indicadores RPNPI e IEa (*float*). A escolha desses indicadores fundamenta-se em sua capacidade de avaliar a eficiência da gestão dos RPNP, que indicaram, de modo geral, a ineficiência na gestão dos restos a pagar não processados. Os dados analisados indicam a recorrente existência de saldos a serem executados em exercícios subsequentes, com tendência ao efeito acumulativo ao longo dos anos. Procedeu-se, ainda, à realização de entrevistas semiestruturadas com gestores do MIDR, com o intuito de compreender as percepções sobre o tema e subsidiar o desenvolvimento de estratégias para a redução dos valores inscritos em restos a pagar. Os resultados evidenciaram sugestões de estratégias práticas para mitigar o acúmulo desses saldos, contribuindo para o aprimoramento da eficiência da execução orçamentária e da gestão dos RPNP.

Palavras-chaves: Orçamento Público, Despesa Orçamentária, Restos a Pagar, Indicadores de desempenho, Eficiência.

ABSTRACT

Efficient management of public resources is essential to ensure the delivery of quality services. In this context, legislators have established regulations over time to maintain financial balance and improve public administration. Among the various aspects of budget execution, the behavior of outstanding payables stands out as a critical issue, which has been widely studied due to the impact of increasing stock levels of such expenses. This study aims to identify strategies to reduce the volume of non-processed outstanding payables (RPNP) in the budget of the Ministry of Integration and Regional Development (MIDR). The research analyzed the evolution of the RPNP stock from 2019 to 2023, followed by an assessment of these balances using the RPNPI and FLOAT indicators. These indicators were selected for their ability to assess the efficiency of RPNP management, which, in general, revealed inefficiencies in the use of non-processed outstanding payables. The data indicate a recurring pattern of balances being executed in subsequent fiscal years, with a tendency toward cumulative effects over time. Additionally, semi-structured interviews were conducted with MIDR managers to understand their perceptions of the issue and to support the development of strategies aimed at reducing the amounts recorded as outstanding payables. The results highlighted practical strategies to mitigate the accumulation of these balances, contributing to improved efficiency of budget execution and RPNP management.

Keywords: Public Budget, Budgetary Expenditure, Outstanding Payables, Performance Indicators, Efficiency.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, TABELAS E QUADROS

Figura 1 – Indicador de desempenho – IEa (*float*).

Gráfico 1 – Montante de Inscrição de Restos a Pagar no MIDR entre 2019 e 2023.

Gráfico 2 – Distribuição dos Restos a Pagar no MIDR por Grupo de Natureza da Despesa – Custeio (3).

Gráfico 3 – Distribuição dos Restos a Pagar no MIDR por Grupo de Natureza da Despesa – Investimento (4).

Quadro 1 – Categorias e códigos da entrevista semiestruturada

Quadro 2 – Frequência das categorias e códigos da entrevista semiestruturada

Tabela 1 – Indicadores de gestão de RPNP.

Tabela 2 – Classificação de Desempenho do Indicador RPNPI.

Tabela 3 – Resultado RPNPI no MIDR.

Tabela 4 – Valores e Classificação do Indicador de Desempenho IEa (*float*).

LISTA DE ABREVIATURAS

LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCid	Ministério das Cidades
MIDR	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MI	Integração Nacional
RAP	Restos a Pagar
RPNP	Restos a Pagar Não Processados
RPNPI	Restos a Pagar Não Processados Inscritos
RPP	Restos a Pagar Processados
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	2
1.1. FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	5
1.2. OBJETIVOS	5
1.2.1. OBJETIVO GERAL.....	5
1.2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	5
1.3. JUSTIFICATIVA.....	6
1.4. ESTRUTURA DO TRABALHO.....	7
2 REFERENCIAL TEÓRICO	8
2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO	8
2.1.1 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	9
2.1.2 EFICIÊNCIA	10
2.1.3 DESPESA ORÇAMENTÁRIA	11
2.2 RESTOS A PAGAR	13
2.2.1 IMPLICAÇÕES DOS RESTOS A PAGAR	15
2.3 INDICADORES DE GESTÃO DO RPNP	16
3 METODOLOGIA.....	19
3.1. TIPOLOGIA DE PESQUISA	19
3.2. CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO	24
3.3. POPULAÇÃO DA AMOSTRA E PARTICIPANTES DA PESQUISA.....	24
3.4. INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	25
4 RESULTADOS.....	26
4.1 DESCRIÇÃO DO ESTOQUE DE RESTOS A PAGAR DOS ANOS DE 2019 A 2023.....	26
4.2 ANÁLISE DO ESTOQUE DE RESTOS A PAGAR POR MEIO DE INDICADORES DE GESTÃO.....	28
4.3 ENTREVISTAS	34
5 ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DOS RESTOS A PAGAR	42
6 CONCLUSÃO	51
7 REFERÊNCIAS	54
APÊNDICES	59
APÊNDICE A - ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS.....	59
APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	61

1 INTRODUÇÃO

As preocupações da sociedade com os gastos do governo decorrem do entendimento de que a forma como os recursos públicos são utilizados impacta diretamente o bem-estar dos cidadãos. Em nível global, a gestão eficiente desses recursos é importante para assegurar serviços públicos de qualidade, como saúde, educação, infraestrutura e segurança. Essa relação evidencia a importância de uma administração pública que priorize a eficiência e a eficácia no atendimento às demandas coletivas, como destaca Aragão (1997) ao tratar da modernização da administração pública e da busca por resultados na gestão governamental.

Além disso, os recursos disponíveis são limitados e o montante arrecadado pelo governo provém diretamente do orçamento das famílias. Nesse contexto, a aplicação responsável e transparente desses valores é fundamental para manter a confiança da população nas instituições públicas. Conforme apontam Santos, Machado e Scarpin (2013), a má gestão dos recursos orçamentários, como no caso dos restos a pagar, pode comprometer a credibilidade da administração pública, impactando negativamente a percepção social sobre a eficiência do Estado.

Conforme Giacomoni (2010), o orçamento público é caracterizado por abranger diversos aspectos, como o político, o contábil, o econômico e o jurídico, entre outros. Ao longo do tempo, esse conceito passou por significativas transformações, adquirindo novas funções e alterando outras, muitas vezes diferentes das que o originaram. Entre essas mudanças, destaca-se a incorporação da função de planejamento, que se consolidou ao longo da história.

Para assegurar o equilíbrio financeiro e promover a melhoria contínua na gestão pública, os legisladores estabeleceram, ao longo do tempo, normas importantes, como a regulamentação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), e a mais recente Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) (BRASIL, 2000). Essas legislações têm como objetivo controlar os gastos públicos, impor limites ao endividamento e garantir que as finanças públicas sejam geridas de maneira responsável. Ao restringir déficits excessivos, essas normas promovem a sustentabilidade fiscal a longo prazo, assegurando que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e contribuam para o desenvolvimento econômico e social do país.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é um marco na legislação brasileira, pois estabelece mecanismos de transparência, planejamento e controle que são fundamentais para a estabilidade econômica do país. Suas diretrizes promovem uma gestão pública mais eficiente, ao

exigir responsabilidade na administração dos recursos públicos e limites claros para o endividamento (BRASIL, 2000). A adoção de práticas semelhantes em outros países demonstra a importância de um arcabouço legal para a gestão orçamentária e financeira. De acordo com Giacomoni (2017) e Kopits e Symansky (1998), a implementação de regras fiscais bem definidas e de mecanismos de controle fortalece a transparência e a credibilidade das finanças públicas. Esse cenário destaca a necessidade de uma governança eficiente e responsável, que equilibre as demandas sociais com a sustentabilidade fiscal, promovendo o desenvolvimento econômico de forma equilibrada e duradoura.

Um aspecto frequentemente destacado no contexto da execução orçamentária é o comportamento dos restos a pagar, que tem sido objeto de estudos voltados para compreender os impactos do aumento do estoque dessas despesas. Essas pesquisas analisam tanto as distorções patrimoniais que podem surgir dessa prática (COSTA et al., 2013) quanto as suas repercussões fiscais (AQUINO; AZEVEDO, 2017), evidenciando os desafios e os riscos associados à sua gestão.

No contexto nacional, o equilíbrio orçamentário é uma temática frequente, sendo o gerenciamento dos restos a pagar um dos principais desafios enfrentados pela administração pública (SANTOS; MACHADO; SCARPIN, 2013). Os Restos a Pagar referem-se a despesas empenhadas durante um exercício financeiro, mas que não foram totalmente pagas até o final desse período (BRASIL, 1964). Em outras palavras, são compromissos financeiros assumidos pelo governo ou por uma entidade pública que não foram integralmente quitados até o encerramento do exercício fiscal.

Quando um órgão público realiza uma despesa, pode ocorrer que o pagamento efetivo não seja feito de imediato. Caso o pagamento não seja concluído até o final do ano fiscal, o valor empenhado é registrado como restos a pagar (Brasil, 2023). Essa prática é comum nos sistemas contábeis de governos e organizações públicas, garantindo que as despesas comprometidas sejam devidamente registradas, mesmo que o pagamento seja adiado para exercícios fiscais subsequentes.

À primeira vista, as inscrições em restos a pagar demonstram certa incompatibilidade entre o que foi planejado e o que foi executado, do ponto de vista do planejamento-orçamento (SANTOS; MACHADO; SCARPIN, 2013). Isso ocorre porque, idealmente, a execução orçamentária deveria refletir a realização plena das despesas previstas para o exercício financeiro correspondente. No entanto, quando valores empenhados não são pagos até o encerramento do exercício, indica-se que houve obstáculos ou limitações na concretização do planejamento, como atrasos na entrega de bens

e serviços, falhas nos processos administrativos ou dificuldades na liberação de recursos financeiros. Nesse sentido, os restos a pagar podem ser vistos como um descompasso entre a programação da despesa e sua efetiva execução, revelando fragilidades na gestão orçamentária e financeira (CAVALCANTE, 2006).

Conforme dados extraídos do Painel de Restos a Pagar do Tesouro Nacional Transparente (Tesouro Nacional, [s.d.]), a partir de 2015, observa-se um aumento gradual nos restos a pagar, subindo de 0,9 bilhões em 2015 e chegando a 3,7 bilhões em 2019. Este crescimento pode ser atribuído a fatores como a crise econômica, ajustes fiscais e mudanças nas políticas de gastos públicos, que resultaram em um maior acúmulo de compromissos não liquidados (AQUINO; AZEVEDO, 2017).

Em consulta ao Portal da Transparências, no período de 2020 em diante, houve um aumento significativo dos restos a pagar, com um salto para 14,9 bilhões em 2021 e um valor extremamente elevado de 229,0 bilhões em 2023. Este aumento abrupto pode estar relacionado a eventos excepcionais, como a pandemia de COVID-19, que demandou gastos emergenciais elevados e, consequentemente, um acúmulo maior de despesas não pagas.

O aumento dos restos a pagar, particularmente a partir de 2020, pode refletir desafios na gestão orçamentária do governo comprometendo a previsibilidade e o controle das finanças públicas, gerando incertezas quanto à disponibilidade de recursos para o cumprimento das obrigações futuras.

A pesquisa proposta contribui significativamente para a literatura sobre gestão de Restos a Pagar Não Processados (RPNP) ao focar em estratégias práticas para a redução desses saldos no contexto específico do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Embora autores anteriores, como Queiroz (2021), Mota (2021), Freitas (2023) e Nonaka (2019), tenham abordado aspectos importantes da gestão de RPNP, como impacto das normativas, análise de indicadores de eficiência e implicações de bloqueios e cancelamentos, este trabalho se destaca ao propor soluções direcionadas à redução efetiva dos valores inscritos. Enquanto estudos anteriores se dedicaram principalmente à descrição e análise do cenário dos Restos a Pagar Não Processados (RPNP) (QUEIROZ, 2021; MOTA, CORRÊA, & NASCIMENTO, 2022; FREITAS, 2023; NONAKA, 2019), esta pesquisa busca ampliar essa abordagem ao explorar possíveis estratégias para otimizar a execução orçamentária. Para isso, será realizada um levantamento da composição dos saldos de RPNP no MIDR, utilizando indicadores de gestão, com o objetivo de identificar

caminhos que possam contribuir para uma gestão mais eficiente desses recursos. Essa abordagem proporciona uma nova visão sobre como as estratégias de gestão podem ser implementadas para melhorar o controle orçamentário, oferecendo uma aplicação mais ampla dos conceitos de eficiência e eficácia da gestão pública, que ainda não havia sido explorada com tanta profundidade no contexto específico do MIDR.

1.1. Formulação do Problema de Pesquisa

Nesse contexto, e considerando as implicações dos restos a pagar no orçamento público, a seguinte pergunta de pesquisa é formulada: Quais estratégias podem ser adotadas para reduzir o volume de Restos a Pagar Não Processados e otimizar a gestão da execução orçamentária no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR)?

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo Geral

Para responder a problemática este estudo tem como objetivo geral identificar estratégias para reduzir o volume de restos a pagar não processados no orçamento do MIDR. Pretende-se realizar um levantamento da composição dos saldos de Restos a Pagar no orçamento do MIDR durante o período de 2019 a 2023, por meio de indicadores de gestão de Restos a Pagar Não Processados (RPNP), propostos por Vasconcelos (2018) e Nonaka (2019), pois ao compreender a distribuição e a evolução desses saldos ao longo do período estudado, será possível identificar padrões e fatores que contribuem para o acúmulo desses valores, possibilitando, assim, a formulação de estratégias para sua redução e melhoria da execução orçamentária.

1.2.2. Objetivos Específicos

Como objetivos específicos o trabalho pretende:

1. Demonstrar o montante de inscrições em restos a pagar no MIDR no período de 2019 a 2023.

2. Realizar uma análise da composição dos saldos de Restos a Pagar Não Processados (RPNP) no orçamento do MIDR durante o período especificado por meio de indicadores de gestão de RPNPI (Restos a Pagar Não Processados Inscritos) e IEa (float).
3. Propor estratégias para a redução dos valores inscritos em Restos a Pagar.

1.3. Justificativa

O orçamento público é de extrema relevância para a formulação de uma política pública, sendo uma ferramenta estruturante da ação governamental, que compreende aspectos políticos, econômicos e sociais da atuação do Estado (ABREU; CÂMARA, 2015). No entanto, observa-se um crescimento contínuo do montante de Restos a Pagar Não Processados (RPNP) em todas as esferas de governo (NONAKA, 2019).

Ressalte-se que otimizar a gestão dos Restos a Pagar significa implementar práticas e estratégias voltadas à melhoria do controle, execução e liquidação dessas despesas, com o objetivo de reduzir o volume de valores pendentes de pagamento ao final do exercício fiscal. Segundo Kotler e Keller (2012, p. 45), otimizar é "selecionar a melhor alternativa possível, maximizando a eficácia e minimizando os custos ou desperdícios". Portanto, a otimização da gestão de Restos a Pagar envolve buscar soluções que melhorem a eficiência do processo, reduzindo os custos e garantindo que os recursos sejam utilizados de maneira mais eficaz. Drucker (2007, p. 112) complementa ao afirmar que "otimização no contexto organizacional envolve o uso eficiente dos recursos para alcançar os resultados desejados, sem desperdício", o que, no caso da gestão de Restos a Pagar, implica em garantir a liquidação tempestiva e a efetiva execução orçamentária.

A importância deste estudo reside na necessidade de a administração pública investir em ferramentas de avaliação e controle que permitam o acompanhamento eficaz da execução orçamentária, com o intuito de auxiliar os gestores na melhoria da administração dos gastos públicos, evitando que o orçamento público se torne apenas um documento formal. Assim, faz-se necessária uma análise dos Restos a Pagar do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), com o objetivo de evitar distorções no processo de planejamento orçamentário do órgão e reduzir possíveis consequências associadas ao desequilíbrio fiscal.

A otimização na gestão dos RPNP pode colaborar para a melhoria do processo de execução orçamentária, reduzindo a acumulação de despesas não liquidadas, o que, conforme Vasconcelos

(2018), implica em uma maior eficiência no uso dos recursos públicos e no cumprimento das metas fiscais. Além disso, a análise de indicadores de gestão pode facilitar a identificação de falhas no processo e proporcionar um melhor controle das finanças públicas (NONAKA, 2019).

Por fim, esta pesquisa pretende contribuir para uma melhor compreensão sobre como ações ligadas à gestão de Restos a Pagar podem impactar a redução da inscrição desses valores, auxiliando assim no combate ao desrespeito dos princípios orçamentários, como o princípio do equilíbrio e a transparência, além de evitar a postergação indevida de gastos, o que pode comprometer a sustentabilidade fiscal do órgão e gerar impactos negativos na execução das políticas públicas (SILVA, CÂNDIDO JÚNIOR E GERARDO, 2008).

1.4. Estrutura do trabalho

Neste estudo, além da introdução, são apresentadas mais cinco seções. Na segunda seção, é exposto o referencial teórico, que aborda os principais temas que fundamentam a pesquisa. A terceira seção trata da metodologia empregada, incluindo detalhes sobre a população e a amostra, os procedimentos de tratamento dos dados coletados, e as fontes utilizadas, abordando também o tipo de pesquisa, a caracterização da organização, os participantes da pesquisa e os instrumentos de coleta de dados. Na quarta seção, são realizadas as análises referentes ao montante de inscrições em Restos a Pagar no período de 2019 a 2023, incluindo a análise do estoque de Restos a Pagar Não Processados (RPNP) nesses anos, com base em indicadores de gestão e nas entrevistas realizadas. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais do estudo, acompanhadas das recomendações decorrentes da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Torna-se evidente a importância da análise da inscrição de Restos a Pagar para a integridade do orçamento público e para o funcionamento adequado do sistema financeiro governamental, sobretudo por causa do impacto que essas inscrições exercem sobre a transparência, a previsibilidade e a eficiência na gestão fiscal. De acordo com DI Francesco e Alford (2016), a rigidez das regras orçamentárias impõe dificuldades na gestão das organizações, podendo comprometer os planos plurianuais e incentivar comportamentos disfuncionais por parte dos agentes governamentais, como a "pressa" para a utilização de recursos no final do exercício financeiro.

A abordagem desse tema é conduzida por meio de diversas pesquisas, tanto quantitativas quanto qualitativas, que empregam diferentes estruturas metodológicas com o propósito de explorar os diversos fatores associados aos restos a pagar.

Nesse contexto, Queiroz (2021) conduziu um estudo de caso no Instituto Federal de Rondônia (IFRO), focando na análise da gestão de Restos a Pagar Não Processados e sua relação com a eficácia orçamentária. O estudo utilizou entrevistas qualitativas e indicadores de gestão para entender como as despesas inscritas em RPNP impactam a execução orçamentária da instituição.

Adicionalmente, Mota, Corrêa e Nascimento (2022) analisaram o impacto do Decreto nº 9.428/2018 sobre a gestão de RPNP nas universidades federais, destacando como a regulamentação afetou a execução das despesas com limitações temporais para a liquidação dos Restos a Pagar.

Os estudos de Freitas (2023) investigaram as implicações do bloqueio e cancelamento de despesas públicas inscritas em RPNP no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Ele analisou as alterações nos Decretos normativos sobre o bloqueio de restos a pagar e como isso impactou a execução de políticas públicas no MJSP.

Por fim, Nonaka (2019) analisou a eficiência da gestão de RPNP nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) entre 2008 e 2018, propondo um indicador de eficiência na gestão dos RPNP, calculado com base na diferença entre as despesas inscritas e as liquidadas no exercício.

2.1 Orçamento Público

No contexto brasileiro, o processo orçamentário é contínuo e simultâneo, abrangendo a elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação da programação de dispêndios do setor público, tanto em seus aspectos físicos quanto financeiros. A peça orçamentária assume, nesse cenário, a função de estabelecer todo o processo de gestão dos recursos públicos, além de atuar como um instrumento para restringir e disciplinar o nível de arbítrio do governante (MATIAS PEREIRA, 2012).

Para Giacomoni (2010) o conceito de orçamento público tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo em virtude da evolução de suas funções iniciais. Desse modo, o autor divide a evolução desse conceito em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno. Além da função de controle político, o orçamento tradicional não considerava o planejamento, pois colocava o aspecto econômico em uma posição secundária. Isto é, existia a falta de planejamento nas ações governamentais e constituía-se num mero instrumento contábil de fixação de despesas e previsão de receitas que se baseava no orçamento do exercício anterior (NONAKA, 2019). O orçamento moderno, por sua vez, tem origem nos Estados Unidos e teve como característica intervir como corretor de distorções do sistema econômico e como propulsor de programas de desenvolvimento (GIACOMONI, 2010).

Atualmente, a administração pública federal, desde o Decreto Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967, adota o orçamento programa como instrumento de planejamento. Em seu artigo 16, é previsto que, 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 (NONAKA, 2019).

Conforme Giacomoni (2010), o processo orçamentário é dinâmico e retroalimentado. A primeira fase do ciclo, representada pela elaboração da proposta orçamentária, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), é renovada anualmente. O PLOA é resultado de definições constantes de uma programação de médio prazo que, por sua vez, detalha planos de longo prazo. Dessa forma, a integração do processo orçamentário ao planejamento confere maior substância a ambas as etapas (GIACOMONI, 2010).

2.1.1 Princípios Orçamentários

Segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO) (BRASIL, 2019), os princípios orçamentários visam a estabelecer regras básicas para conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos do orçamento público. Dentre os princípios basilares, podemos citar os da unidade ou da totalidade, da universalidade, da exclusividade, da legalidade, da publicidade e da transparência, da eficiência e, por fim, o da anualidade ou da periodicidade. Nestes dois últimos serão dada ênfase devido à estreita relação com a ferramenta de restos a pagar e com o tema deste trabalho (NONAKA, 2019).

Segundo Piscitelli e Timbó (2010), o princípio da anualidade estabelece que o orçamento deve ser elaborado e autorizado para execução dentro de um período determinado, geralmente correspondente a um exercício financeiro. No entanto, Alves (2017) menciona dois mecanismos que possibilitam a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária: as dotações plurianuais e o *carry-over* (ou *carry-forward*). No primeiro caso, as dotações são originalmente planejadas para um período plurianual, enquanto no segundo, os recursos são transferidos para o exercício seguinte, independentemente de sua vigência. Alguns autores consideram os restos a pagar como uma forma de *carry-over* (AQUINO; AZEVEDO, 2017; CAVALCANTI, 2019).

2.1.2 Eficiência

De acordo com Chiavenato (2008), a eficiência está relacionada ao uso dos recursos disponíveis para atingir os objetivos estabelecidos. No caso da administração financeira e orçamentária, o princípio da eficiência orienta a administração na busca por resultados que atendam aos interesses da sociedade, promovendo o melhor uso dos recursos disponíveis, o que envolve a otimização dos processos internos, com o objetivo de executar as atividades com o menor custo e desperdício possível. Já a eficácia refere-se à capacidade de alcançar os objetivos organizacionais, garantindo que as ações realizadas resultem efetivamente na entrega das políticas públicas planejadas.

A eficácia, conforme Aragão (1997, p. 96), "refere-se à performance externa da organização, ao seu produto, ou seja, sua contribuição para o alcance dos objetivos organizacionais". Segundo Peña (2008, p. 40), "eficácia implica fazer as coisas certas, escolher os objetivos certos. É uma medida normativa do alcance dos objetivos".

Katz e Kahn (1978) consideram que a eficiência é um dos componentes da eficácia. O Tribunal de Contas da União (UNIÃO, 2024) define esse conceito de eficiência como a relação entre os produtos gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período. Em termos legais, esse princípio passou a ser adotado a partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a qual incluiu, além da eficiência, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.

2.1.3 Despesa Orçamentária

A execução orçamentária e financeira no âmbito do gasto público, conforme estipulado pela Lei 4.320/1964 (BRASIL, 1964), percorre fases sequenciais de empenho, liquidação e pagamento, das quais decorrem os restos a pagar. O empenho, segundo o artigo 58 da Lei no 4.320/1964, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Giacomoni (2010) afirma que este estágio permite garantir ao credor que a despesa possui respaldo orçamentário. O autor complementa que o empenho cumpre outras finalidades além desta, pois é o principal instrumento da administração pública no acompanhamento e no controle da execução de seu orçamento.

Liquidação, conforme dispõe o artigo 63 da Lei no 4.320/1964, possui a função de verificar o direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios desse crédito e tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e para quem se deve pagar.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) define pagamento como a entrega de numerário ao credor por meio de cheque nominativo, ordens de pagamento ou crédito em conta, sendo que o pagamento só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa (BRASIL, 2024).

Conforme o MCASP, a classificação da despesa orçamentária, segundo sua natureza, é composta por: categoria econômica, grupo de natureza da despesa e elemento da despesa. Essa classificação é complementada pela " Modalidade de Aplicação", a qual, conforme o manual, tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades ou por outro ente da Federação e objetiva, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

A categoria econômica divide as despesas em duas categorias: despesas correntes e despesas de capital. Seus códigos são 3 e 4 respectivamente. Segundo Giacomoni (2010), o papel dessa classificação é dar indicações sobre os efeitos que o gasto público tem sobre a economia. A despesa de capital é conceituada como as despesas que contribuem, diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. Já a despesa corrente possui uma definição residual, isto é, tudo que não contribui para a aquisição de um bem de capital seria uma despesa corrente.

O grupo de natureza da despesa (GND) é um agregador de elemento de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme estipulado no Manual Técnico de Orçamento (MTO, 2019). Ele representa um subnível em relação à categoria anterior e representa os agregados da despesa orçamentária, classificam-se em: 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) (MTO, 2019).

O transporte de obrigações para exercícios futuros, provenientes dos restos a pagar processados, ocorre quando a administração pública não pode efetuar o pagamento, apesar do cumprimento por parte do fornecedor. Esta dinâmica é reiterada pelo artigo 35 da Lei Federal nº 4.320/1964, que reforça a execução da despesa orçamentária pelo regime de competência, associando-a ao exercício financeiro das receitas arrecadadas e despesas legalmente empenhadas.

Neste contexto, Kohama (2016) ressalta que a despesa orçamentária segue o regime de competência, estipulando que as despesas legalmente empenhadas pertencem ao exercício financeiro. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL, 2024) corrobora essa perspectiva ao indicar que as despesas orçamentárias empenhadas e não pagas ao término do exercício são registradas como Restos a Pagar, constituindo a dívida flutuante.

Diante do exposto, observa-se que a compreensão das fases da despesa orçamentária — empenho, liquidação e pagamento — e de sua classificação segundo a natureza do gasto fundamentam as bases para entender os mecanismos da execução orçamentária e financeira no setor público. Tais fases não apenas estruturam a execução da despesa, como também influenciam diretamente a constituição dos restos a pagar, especialmente quando há interrupções no fluxo de execução, como a ausência de pagamento após a liquidação.

A distinção entre despesas correntes e de capital, bem como a estruturação por grupo de natureza da despesa, também contribui para a análise da composição dos compromissos pendentes ao final de cada exercício. Assim, a compreensão técnica e normativa desses elementos fundamenta

a exposição a ser realizada na próxima subseção, que se debruça sobre os restos a pagar — seus conceitos, classificações e implicações para a gestão orçamentária do Estado.

2.2 Restos a Pagar

A existência de uma base legal sólida que regula os restos a pagar assegura a padronização, a transparência e a responsabilidade na gestão das finanças públicas, além de fornecer os parâmetros normativos para o correto registro e controle dessas obrigações. A regulamentação dos restos a pagar está fundamentada nas Leis no 4.320/1964, 200/1967, Lei Complementar 101/2000 e o Decreto no 93.872/1986. O MCASP define restos a pagar como "despesas regularmente empenhadas, do exercício atual ou anterior, mas não pagas ou canceladas até 31 de dezembro do exercício financeiro vigente".

Conforme delineado pelo artigo 36 Lei no 4.320/1964, os restos a pagar referem-se a despesas empenhadas até 31 de dezembro do exercício, podendo ser classificados como processados, quando a liquidação é integralmente realizada, ou não processados, caracterizando-se apenas pelo empenho, sem a etapa de liquidação. Os restos a pagar processados representam despesas empenhadas e liquidadas, aguardando o efetivo pagamento, ao passo que os não processados consistem em despesas empenhadas, porém ainda não liquidadas (BRASIL, 1964).

Conforme a explicação de Kohama (2016), as despesas processadas são aquelas nas quais o empenho foi formalmente comunicado ao credor, que, por sua vez, forneceu o material, prestou o serviço ou concluiu a obra, resultando na liquidação da despesa e estando agora na fase iminente do pagamento. Em contrapartida, as despesas não processadas referem-se a empenhos emitidos, mas cujo objeto adquirido ainda não foi entregue e depende de alguma condição para a efetiva liquidação. O autor esclarece ainda que os Restos a Pagar Processados são aqueles em que o empenho foi entregue ao credor, que, por sua vez, realizou a entrega do material, prestou o serviço ou concluiu a obra. Nesses cenários, a despesa é considerada liquidada, restando apenas a etapa de pagamento. Do ponto de vista orçamentário, essa despesa é categorizada como "despesa realizada".

Conforme Lima e Castro (2007), os Restos a Pagar não processados referem-se às despesas que estão pendentes da conclusão do serviço ou do fornecimento do material, ou seja, cujo direito do credor ainda não foi devidamente apurado. Essas despesas são originárias de contratos em

execução, onde os serviços ou produtos contratados ainda não foram entregues, o que implica que a obrigação de pagamento não está completamente estabelecida.

Kohama (2016) complementa, ao explicar que uma despesa não processada é aquela em que o empenho foi legalmente emitido, mas ainda depende da fase de liquidação. Em outras palavras, o empenho foi gerado, mas o objeto adquirido ainda não foi entregue, necessitando de algum fator para a adequada liquidação. No contexto do Sistema Orçamentário, essa despesa não está devidamente processada do ponto de vista contábil.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2024) esclarece que o cancelamento de despesas inscritas em restos a pagar consiste na baixa da obrigação constituída em exercícios anteriores. Esse procedimento representa o restabelecimento do saldo de disponibilidade anteriormente comprometido, originado por receitas arrecadadas em exercícios passados, não sendo, portanto, caracterizado como uma nova receita. Entretanto, Filho et al. (2015) fazem uma ressalva de que só poderão ser cancelados os restos a pagar não processados, o quais não cumpriram as exigências até o final do exercício seguinte, pois os restos a pagar processados representam dívidas reais, devendo ser cancelados somente após sua prescrição.

A criação da ferramenta de restos a pagar teve como fundamento principal resguardar o direito do credor, que poderá receber em exercício diverso daquele em que ocorreu o fato gerador. O mecanismo permite também maior celeridade no processo de pagamento, uma vez que não haverá a necessidade de percorrerem todas as etapas da despesa e contratação no novo exercício (ALVES, 2011; VASCONCELOS, 2018).

Apesar de Alves (2011) não considerar os restos a pagar como um mecanismo de *carry-over*, os efeitos daquela ferramenta são semelhantes a este mecanismo de transposição de dotação orçamentária.

A utilização das inscrições em restos a pagar não processados, considerando que estes possuem característica de inexecução do orçamento, conforme Santos (2010), comprova a necessidade da realização daqueles gastos em outro exercício, tendo em vista que não foi possível a execução no prazo previsto. Isto é, pode aparentar a falta de planejamento ou organização do gestor na execução do orçamento. Uma evidência de agravante dessa falta de planejamento, acrescenta esse autor, seria anulação desses saldos inscritos em RPNP no mesmo exercício ou o cancelamento em exercícios posteriores.

A seguir, será apresentado como a gestão dos restos a pagar e suas implicações afetam a execução orçamentária, bem como os impactos dessa abordagem na administração pública.

2.2.1 Implicações dos Restos a Pagar

A prática de inscrever despesas em "restos a pagar" emerge como uma estratégia adotada pelos gestores visando a utilizar integralmente o orçamento, proporcionando-lhes resguardo contra possíveis restrições orçamentárias e financeiras impostas pelo governo, especialmente em situações de contingenciamento.

No contexto brasileiro, os Restos a Pagar têm sua origem no Código de Contabilidade Pública da União de 1922, que os definia como despesas empenhadas e não pagas dentro do exercício a que pertenciam. Inicialmente, o Código considerava como dívida flutuante apenas os restos a pagar derivados de despesas empenhadas e não pagas, desde que fossem liquidadas até 31 de março. Contudo, a Lei 4.320/64 modificou o critério classificador da dívida flutuante, passando a abranger tanto os restos a pagar processados quanto os restos a pagar não processados, resultando em um aumento sistemático dessa rubrica (CAMARGO, 2014).

Apesar de a Constituição Federal de 1988 não tratar os Restos a Pagar como exceção ao princípio orçamentário da periodicidade, na prática, eles funcionam como um mecanismo de flexibilização do orçamento anual brasileiro. A inscrição de Restos a Pagar Não Processados implica o reconhecimento de uma despesa que ainda não ocorreu de fato, indo de encontro ao princípio da competência e contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece o reconhecimento da despesa pela competência. Nesse contexto, João Filho (2006) aconselha que, quando ocorre a inscrição de Restos a Pagar Não Processados, o gestor deve avaliar a possibilidade de cancelar o empenho, procedendo à inscrição somente se a exclusão for impossível.

Nesse sentido, a preocupação em relação aos Restos a Pagar não processados (RPNP) está relacionada aos itens de gastos que os compõem. Aquino e Azevedo (2017) afirmam que essas inscrições têm sido utilizadas indiscriminadamente para custear despesas de manutenção nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal.

A validade geral dos Restos a Pagar não processados é regulamentada pelo Decreto n. 93.872, de 1986 (BRASIL, 1986), em seu art. 68, § 2º, que estabelece que "os restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente terão validade até 30 de

junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição". Conforme o art. 68 do mesmo decreto, os créditos podem ser bloqueados, sendo possível desbloqueá-los até 31 de dezembro do ano em que foram bloqueados, desde que tenham iniciado sua execução antes do bloqueio.

Uma mudança significativa introduzida pelo Decreto n. 9.428, de 2018, foi a redução das exceções à regra geral de bloqueio de restos a pagar. Além disso, o decreto estabeleceu o cancelamento automático dos restos a pagar, ocorrendo no máximo em três anos após a inscrição, exceto em casos específicos previstos nas exceções. Antes dessa alteração, não havia uma definição clara sobre a data em que o cancelamento automático ocorreria. Portanto, no caso de surgir uma obrigação de despesa que não pode ser totalmente quitada até o final do exercício, essa despesa só poderá ser registrada em Restos a Pagar se houver evidência comprovada de disponibilidade de caixa para cobrir o valor remanescente (CRUZ, 2003).

Foram propostos diversos decretos que validam e mantêm as despesas em restos a pagar de anos anteriores, como, por exemplo, os Decretos no 6.137/2007, no 6.331/2007, no 6.625/2008, no 7.057/2009, no 7.418/2010, no 7.468/2011, no 8.795/2016, no 9.086/2017, no 9.528/2018 e no 9.896/2019. Esse afrouxamento da legislação pode ser uma das causas que favoreceu o aumento expressivo do montante dessa rubrica (NONAKA, 2019).

Mais recentemente, foi promulgado o Decreto no 9.428 no dia de 28 de junho de 2018, o qual dispôs sobre as despesas inscritas em restos a pagar não processados, provocando diversas alterações no Decreto no 93.872/1986. A primeira alteração foi de que as despesas inscritas em restos a pagar não processados desbloqueadas, mas não executadas, serão canceladas no dia 31 de dezembro do ano subsequente ao bloqueio. A segunda alteração afirma que limites referentes à inscrição e reinscrição dos empenhos em restos a pagar poderão ser estabelecidos pelo Ministério da Fazenda. A última revogou a prescrição em cinco anos a dívida passiva relativa aos restos a pagar.

2.3 Indicadores de Gestão do RPNP

Para gerenciar o desempenho de uma organização, Melo (2008) afirma que é necessário um sistema de medição que permita refletir as mudanças nas organizações fornecendo informações fidedignas e mais adequadas para seus gestores. Segundo o autor, os indicadores de desempenho têm como objetivo medir a situação em que se encontra uma organização, seja ela com ou sem fins

lucrativos. São ferramentas que auxiliam a gestão, pois fornecem análises qualitativas e quantitativas sobre o desempenho das entidades, comparando seus resultados com as metas propostas pela organização.

Para Takashina e Flores (2005, p.1), “indicadores são essenciais ao planejamento e controle dos processos das organizações, [...] são fundamentais para a análise crítica do desempenho da organização, para as tomadas de decisões e para o replanejamento”. Pode-se dizer que os indicadores são, por um lado, importantes ferramentas gerenciais para a administração pública e, por outro, um instrumento fundamental para a fiscalização da gestão pública (ZUCATTO et al., 2009).

Quanto a classificação dos indicadores, Jannuzzi (2005) apresenta em seu trabalho uma classificação dos indicadores entre indicador-insumo, indicador-processo, indicador resultado e indicador-impacto. Segundo essa autora, indicador-insumo seria referente às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou de equipamentos alocados, ou seja, indicadores de alocação dos recursos. Já os indicadores-resultado são vinculados aos objetivos finais dos programas. Por meio dele é possível medir a eficácia das metas estabelecidas. Indicadores-impacto medem os efeitos, positivos ou não, na implantação dos programas. Por fim, os indicadores-processos avaliam situações intermediárias, ou seja, não preocupam ainda com o resultado em si, mas o processo. Procura medir o esforço operacional de alocação dos recursos para obter melhorias nos outros indicadores, de resultado e impacto.

Indicadores de desempenho, nos termos apresentados pelo Tribunal de Contas da União no documento de Técnica de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos (2000, p. 10), “podem fornecer uma boa visão acerca do resultado que se deseja medir, mas são apenas aproximações do que realmente está ocorrendo, necessitando, sempre, de interpretação no contexto em que estão inseridos”. Nesse sentido, a utilização de um indicador para medir o desempenho do gestor público sobre a execução orçamentária visa a proporcionar indicativos de postura e das opções tomadas por esse gestor, seja para uso interno, como ferramenta para avaliação e tomada de decisão, seja para uso externo, como subsídio para avaliação da sociedade ou dos órgãos de controle.

Um indicador também deve levar em consideração, conforme trabalho de Cavalcanti (2018), as razões que levam a inscrição das despesas em RPNP. Segundo este autor, as principais causas são a postergação de pagamentos com o objetivo de atingir a meta de resultado primário, a

política de contingenciamento de despesas ao longo do ano e a liberação de limites orçamentários apenas nos últimos meses. Desse modo, conforme as palavras do autor, "ainda que o contingenciamento e a liberação tardia de limites não configurem um motivo direto para o gestor que realiza a execução orçamentária e financeira, eles, o Governo, condicionam sua atuação".

Assim, não se pode considerar apenas a medida de despesas inscritas em RPNP como parâmetro para medir a eficiência na utilização desses recursos. A utilização deve ser medida também pela taxa de execução dessas despesas e, se for o caso, as taxas de cancelamento e reinscrição, que são as etapas onde o gestor possui maior grau de atuação.

Entre os indicadores mais relevantes estão o RPNP (RPNPI), que mede a proporção de restos a pagar não processados em relação ao total de despesas empenhadas, e a Flutuação de Restos a Pagar (FLOAT), que verifica a variação dos saldos de restos a pagar não processados entre os exercícios fiscais.

No contexto desta pesquisa, serão utilizados o RPNPI e o FLOAT, conforme sugerido por Vasconcelos (2018), Nonaka (2019) e Queiroz (2020), para analisar a composição e o comportamento dos saldos de RPNP no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), durante o período de 2019 a 2023, visando propor estratégias que possam melhorar o controle e a redução desses saldos.

3 METODOLOGIA

Esta seção aborda a metodologia da pesquisa, contemplando a definição da tipologia do estudo, a caracterização da população e da amostra, os procedimentos utilizados para a coleta de dados e as técnicas empregadas para a análise dos dados.

3.1. Tipologia de pesquisa

Esta pesquisa se qualifica como estudo de caso, adotando uma abordagem mista, qualitativa e quantitativa. Essa escolha metodológica fundamenta-se no objetivo do estudo, que é identificar estratégias para reduzir o volume dos Restos a Pagar no MIDR. A pesquisa possui caráter descritivo e exploratório, envolvendo a análise de dados sobre os Restos a Pagar não Processados (RPNP), com base em indicadores de gestão de RPNP, além da realização de entrevistas com gestores para obter contribuições práticas e contextuais.

Quanto à natureza, esta pesquisa é classificada como aplicada, uma vez que esse tipo de estudo tem como objetivo gerar conhecimento voltado para a aplicação prática, visando solucionar problemas específicos e atender a interesses locais (PRODANOV, 2012).

A base de dados utilizada nesta pesquisa foi delimitada aos órgãos da Administração Pública direta do MIDR, abrangendo o período de 2019 a 2023. A escolha desse intervalo justifica-se pelas relevantes transformações institucionais e mudanças na gestão orçamentária ocorridas nesse período. Em 2019, a criação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) centralizou políticas públicas anteriormente geridas pelos extintos Ministérios das Cidades e da Integração Regional, promovendo uma reestruturação na alocação de recursos e no gerenciamento de projetos de desenvolvimento regional e infraestrutura urbana. Em 2023, com a instituição do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) por meio do Decreto nº 11.830, grande parte das funções do MDR foi incorporada, marcando uma nova etapa na administração das dotações orçamentárias.

O levantamento realizado nesta pesquisa concentrou-se na Unidade Orçamentária 53101, na qual estavam alocadas as dotações orçamentárias do MIDR em 2023. Os dados utilizados foram obtidos por meio do Tesouro Gerencial (TG), uma ferramenta de extração e análise de informações vinculada ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Para alcançar o primeiro objetivo da pesquisa, que consiste em demonstrar o montante de inscrições em restos a pagar no MIDR no período de 2019 a 2023, foram consideradas as classificações da despesa orçamentária segundo os critérios institucional (órgão e unidade orçamentária), de natureza da despesa e de identificador de resultado primário. No que tange à classificação por natureza da despesa, as informações relativas ao grupo "Pessoal e Encargos Sociais" foram excluídas da base de dados, uma vez que esse grupo não apresenta representatividade significativa na composição dos Restos a Pagar, conforme evidenciado nos estudos de Mota (2021), Coelho et al. (2019) e Vasconcelos (2018).

As despesas classificadas com o indicador de resultado primário (RP6), 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 foram excluídas do banco de dados por serem exceção à regra de bloqueio e cancelamento de Restos a Pagar prevista no Decreto nº 93.872/1986.

Considerando o objetivo deste estudo, os dados referentes aos Restos a Pagar Processados (RPP) não foram utilizados, uma vez que não estão sujeitos à regra de bloqueio e cancelamento automático prevista no Decreto nº 93.872/1986 (BRASIL, 1986). A opção por restringir a pesquisa aos Restos a Pagar Não Processados (RPNP), alinhada à abordagem adotada por Mota (2021), Coelho et al. (2019) e Vasconcelos (2018), proporciona um controle mais apurado na análise da gestão desses saldos, permitindo um enfoque mais específico sobre as estratégias relacionadas à execução orçamentária.

Para alcançar o segundo objetivo da pesquisa — realizar uma análise da composição dos saldos de Restos a Pagar Não Processados (RPNP) no orçamento do MIDR, no período de 2019 a 2023 — foram utilizados indicadores de gestão com base nos estudos de Queiroz (2021) e Nonaka (2019). Os indicadores selecionados para essa análise foram o RPNPI (Restos a Pagar Não Processados Inscritos) e o IEa (FLOAT), cuja escolha se justifica pela capacidade de ambos em avaliar a eficiência na gestão dos RPNP, conforme destacado por Mota et al. (2021).

O indicador RPNPI permite identificar a proporção de despesas empenhadas que foram inscritas como restos a pagar, evidenciando a parcela de recursos inicialmente planejados que não foram executados dentro do exercício fiscal (QUEIROZ 2021). Já o indicador IEa (float) mede a relação entre os RPNP e a dotação orçamentária total, destacando o impacto desses saldos no orçamento e a capacidade do órgão em honrar suas obrigações financeiras ao longo do exercício (NONAKA, 2019).

Segundo Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2008), os indicadores influenciam na sustentabilidade da dívida pública, na execução dos programas governamentais e reordenam prioridades, impactando a qualidade dos gastos públicos. Dessa forma, esses indicadores possibilitam uma análise integrada — quantitativa e qualitativa — do desempenho orçamentário, contribuindo para a formulação de estratégias voltadas à melhoria da gestão dos Restos a Pagar Não Processados (RPNP).

A Tabela a seguir apresenta as fórmulas utilizadas para o cálculo dos indicadores adotados na pesquisa. As expressões matemáticas descritas permitem a replicabilidade dos cálculos e a análise comparativa dos dados ao longo dos exercícios considerados.

Tabela 1 – Indicadores de Gestão de RPNPI

N.	Indicador	Fórmula de cálculo	Estudos que embasaram a utilização do indicador
1	Restos a pagar não processados inscritos (RPNPI)	$1 - \frac{\text{Valor inscrito em RPNP no exercício}}{\text{Valor empenho no exercício}}$	Nonaka (2019); Queiroz (2021).
2	IEa	$(-1) \times \frac{\text{Float RPNP} + \text{RPNP cancelados}}{\text{Orç. Aut. Ano}}$	Nonaka (2019); Silva, Cândido Júnior e Gerardo, (2008).

Fonte: Adaptado de Mota et al. (2021)

A análise da eficiência orçamentária por meio desses indicadores permite que a pesquisa vá além da observação de valores acumulados em restos a pagar e chegue a uma compreensão das causas do acúmulo (QUEIROZ 2021). Com base nos aspectos evidenciados pelos indicadores, torna-se possível avaliar se a gestão orçamentária do órgão foi eficiente ou ineficiente ao longo do período analisado. Esse diagnóstico, por sua vez, serve de base para a formulação de estratégias específicas voltadas à melhoria do planejamento e da execução das despesas públicas.

Para atingir o terceiro objetivo, que consiste no desenvolvimento de estratégias para a redução dos valores inscritos em restos a pagar, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores responsáveis pela área de execução orçamentária e financeira do MIDR. No caso das entrevistas, adotou-se uma abordagem de população e amostra não probabilística, selecionando os gestores diretamente envolvidos na execução orçamentária e financeira do MIDR.

A amostra não probabilística é aquela em que os elementos da população não têm a mesma chance de serem selecionados, sendo escolhidos com base em critérios subjetivos, como a

conveniência, o julgamento do pesquisador ou a intencionalidade (GIL, 2019; MARCONI; LAKATOS, 2017). Esse tipo de amostragem é comum em pesquisas qualitativas ou exploratórias, nas quais o foco recai sobre a profundidade da informação obtida, e não sobre a representatividade estatística (TRIVIÑOS, 2009).

A escolha por realizar entrevistas com os gestores financeiros das três secretarias do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) está diretamente relacionada à estrutura organizacional do órgão, que concentra a gestão orçamentária e financeira nessas unidades específicas: a Secretaria Nacional de Saneamento (SNSH), a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec) e a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR). Cada uma delas possui um gestor responsável pela área financeira e orçamentária, cuja participação na pesquisa foi fundamental para compreender as particularidades e os desafios enfrentados por cada secretaria. As entrevistas também permitiram comparar estratégias e práticas adotadas, contribuindo para uma análise mais aprofundada do contexto institucional e da dinâmica da execução orçamentária no âmbito do MIDR.

As entrevistas foram conduzidas utilizando a abordagem semiestruturada, o que proporcionou flexibilidade na coleta de dados. De acordo com Kvale (1996), a entrevista semiestruturada é caracterizada por um roteiro com perguntas previamente definidas, mas com a possibilidade de adaptação e exploração de temas emergentes, conforme o fluxo da conversa. Essa abordagem permitiu que os entrevistados expressassem suas experiências e opiniões de maneira mais livre, ao mesmo tempo em que foi possível explorar questões específicas relacionadas ao objeto de estudo.

Como material de apoio às entrevistas, foram utilizadas planilhas contendo a execução dos Restos a Pagar (RAP) no período de 2019 a 2023, referentes à gestão da unidade de cada entrevistado. Os dados foram extraídos do sistema Tesouro Gerencial e serviram como subsídio para a formulação das perguntas, bem como para auxiliar os entrevistados na elaboração das respostas.

Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas por meio da ferramenta Microsoft Teams, integrante do pacote Office 365, mediante prévia autorização dos participantes, que responderam às seguintes questões:

1. Quais fatores, na sua opinião, mais contribuem para a inscrição de Restos a Pagar Não Processados (RPNP) no MIDR?

2. O que poderia ser feito para melhorar o controle e a execução das despesas, de modo a reduzir os saldos de restos a pagar?
3. Quais medidas têm sido adotadas atualmente para minimizar os Restos a Pagar Não Processados no seu setor? Você acredita que essas medidas são eficazes?
4. Fatores externos, como contingenciamento de recursos ou mudanças na legislação, impactaram a execução do orçamento no MIDR nos últimos anos? Se sim, de que forma?
5. Você conhece práticas adotadas por outros órgãos ou ministérios que poderiam ser aplicadas no MIDR para melhorar a gestão dos Restos a Pagar?
6. Quais estratégias, em sua opinião, seriam mais eficazes para reduzir os valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados?
7. Como você avalia o impacto do acompanhamento contínuo dos projetos na geração de restos a pagar? Seria útil implementar ferramentas de monitoramento mais rigorosas?
8. Na sua visão, o que poderia ser feito para melhorar o planejamento de execução financeira dos projetos de forma a garantir que os recursos sejam liquidados dentro do exercício fiscal?

A entrevista semiestruturada foi submetida à validação de um especialista da área, que atua diretamente no MIDR, garantindo a adequação e a relevância das questões abordadas no contexto específico da gestão orçamentária do órgão. Esse processo de validação permitiu assegurar que os temas e perguntas refletissem as necessidades e desafios enfrentados pelos gestores financeiros no MIDR. Todos os gestores entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme detalhado no Apêndice B deste trabalho, garantindo a conformidade ética da pesquisa e o respeito aos direitos dos participantes.

Para a análise das entrevistas realizadas, foi adotada a metodologia de análise de conteúdo para o tratamento e interpretação dos dados qualitativos obtidos. Essa metodologia, conforme Bardin (2011), permite a sistematização e análise detalhada das informações, com o objetivo de identificar padrões, categorias e temas recorrentes nas falas dos entrevistados.

A análise de conteúdo foi escolhida por sua capacidade de revelar significados subjacentes nas respostas, contribuindo para uma compreensão das estratégias de gestão orçamentária e a redução dos Restos a Pagar Não Processados (RPNP). Bardin (2011) define a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos

sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção dessas mensagens.

3.2. Caracterização da organização

Destaca-se que o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) foi criado pela edição do Decreto nº 9.666, de 2 de janeiro de 2019, com a finalidade de integrar, em uma única pasta, as diversas políticas públicas de infraestrutura urbana e de promoção do desenvolvimento regional e produtivo. Esse novo ministério reuniu iniciativas que anteriormente estavam sob a responsabilidade dos extintos Ministérios das Cidades (MCid) e da Integração Regional (MI).

Em 2020, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) estava estruturado conforme o Decreto nº 10.290, de 24 de março de 2020, e compreendia diversos órgãos da Administração direta, tais como:

- Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH)
- Secretaria Nacional de Saneamento (SNS)
- Secretaria Nacional de Habitação (SNH)
- Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU)
- Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec).

Em 2023, foi criado o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), com sua estrutura regimental definida conforme o Decreto nº 11.830, de 14 de dezembro de 2023. Esse novo ministério incorporou grande parte das funções do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), mantendo na Administração direta os seguintes órgãos:

- Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH)
- Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec)
- Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial (SDR)

3.3. População da amostra e participantes da pesquisa

A base de dados foi definida com base nos órgãos da Administração direta do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), identificados pelo Órgão 53000 e pela Unidade Orçamentária (UO) 53101, no período de 2019 a 2023. O levantamento envolveu a Unidade Gestora (UG) 53101, onde estavam alocadas as dotações orçamentárias do MIDR em 2023, incluindo:

- Administração geral (UGs 53001, 53002, 530029)
- Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec) (UG 530012)
- Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH) (UG 530013)
- Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial (SDR) (UG 530023)

3.4. Instrumentos de coleta de dados

Para o levantamento do montante de inscrições em restos a pagar no MIDR no período de 2019 a 2023, o procedimento de coleta de dados foi realizado por meio da extração e consultas aos dados de execução orçamentária, disponibilizados nos sistemas do Governo Federal, como o SIOP, SIAFI, Tesouro Gerencial e o Portal da Transparência.

Os dados foram extraídos do Tesouro Gerencial por meio de consultas específicas aos relatórios disponíveis, como extratos de execução orçamentária e relatórios de restos a pagar. Após a coleta, os dados foram sistematizados em planilhas do Excel, onde foram organizados conforme os critérios de classificação institucional (órgão e unidade orçamentária), natureza da despesa e identificador de resultado primário. Esse processo de sistematização permitiu a filtragem das informações relevantes para a análise dos RPNP, excluindo-se os dados de "Pessoal e Encargos Sociais", que não apresentavam relevância significativa, e as despesas classificadas com o indicador RP6, que são exceções à regra de bloqueio e cancelamento de RPNP.

As entrevistas foram conduzidas utilizando técnicas de análise de conteúdo, conforme os ensinamentos de Bardin (2011). A análise das respostas foi processada utilizando o Excel, dada a quantidade de entrevistas realizadas neste estudo, permitindo uma organização eficiente dos dados e a identificação de padrões nas respostas dos gestores sobre os problemas e soluções relacionados à redução dos Restos a Pagar Não Processados (RPNP).

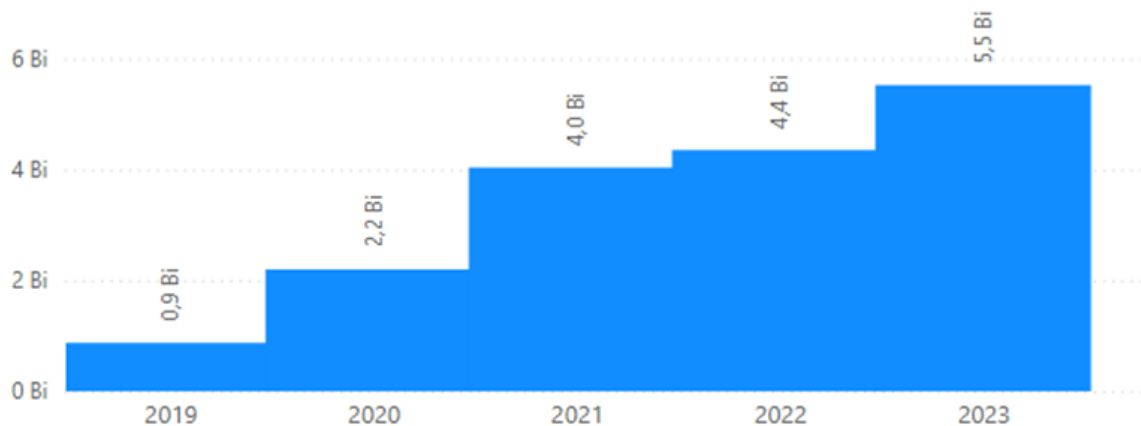
4 RESULTADOS

A presente seção apresenta os principais resultados obtidos a partir do estoque de Restos a Pagar no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) entre os anos de 2019 e 2023. Inicialmente, são apresentados os dados quantitativos referentes ao volume de Restos a Pagar inscritos em cada exercício, com foco na identificação de padrões, variações e possíveis causas para o acúmulo desses passivos. Em seguida, são aplicados os indicadores de gestão dos RPNP, permitindo uma análise da eficiência na execução orçamentária e na gestão dos recursos. Por fim, são apresentados os resultados das entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores do MIDR, cujas percepções e experiências contribuíram para uma compreensão dos fatores institucionais e operacionais que influenciam a inscrição e o gerenciamento dos restos a pagar.

4.1 Descrição do estoque de Restos a Pagar dos anos de 2019 a 2023

Para atender ao primeiro objetivo da pesquisa, foi realizado um levantamento do montante de inscrições em Restos a Pagar no MIDR, com o objetivo de apresentar a evolução desses valores no período de 2019 a 2023, conforme figura abaixo:

Gráfico 1 - Montante de Inscrição de Restos a Pagar no MIDR entre 2019 e 2023.

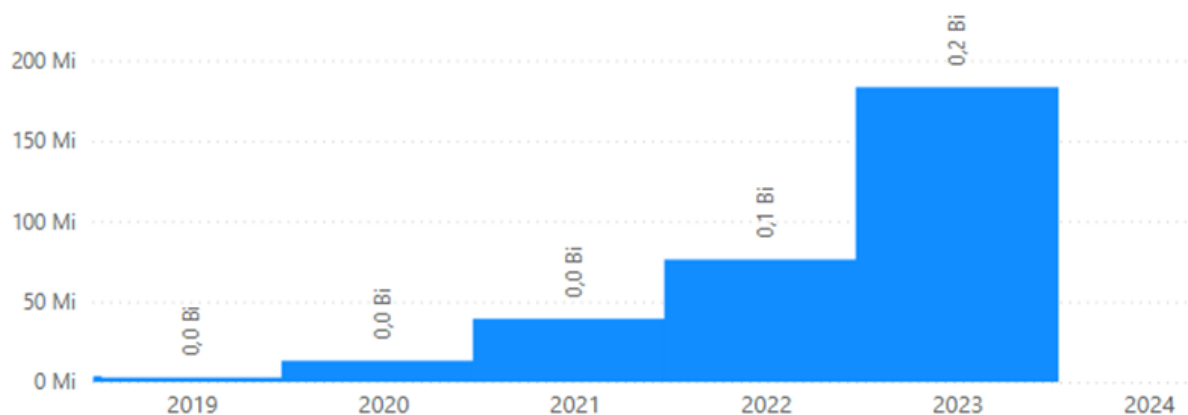


Fonte: Painel de Restos a Pagar (RAP) - Tesouro Nacional – Ago2024

No ano de 2019, os valores registrados em Restos a Pagar totalizou 0,9 bilhões de reais. Nesse período, o órgão ainda operava como Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), sendo recém-criado pela fusão dos antigos Ministérios das Cidades e da Integração Regional. A partir de 2020, observa-se um aumento nas inscrições de Restos a Pagar, com os valores registrados em 2,2 bilhões de reais, o que pode estar associado a fatores como a ampliação de despesas discricionárias e reflexos da pandemia da COVID-19. Em 2021, o montante praticamente dobrou, atingindo 4,0 bilhões de reais mantendo-se elevado nos anos seguintes: em 2022, os valores chegaram a 4,4 bilhões de reais, e em 2023 atingiram seu patamar máximo, totalizando 5,5 bilhões de reais.

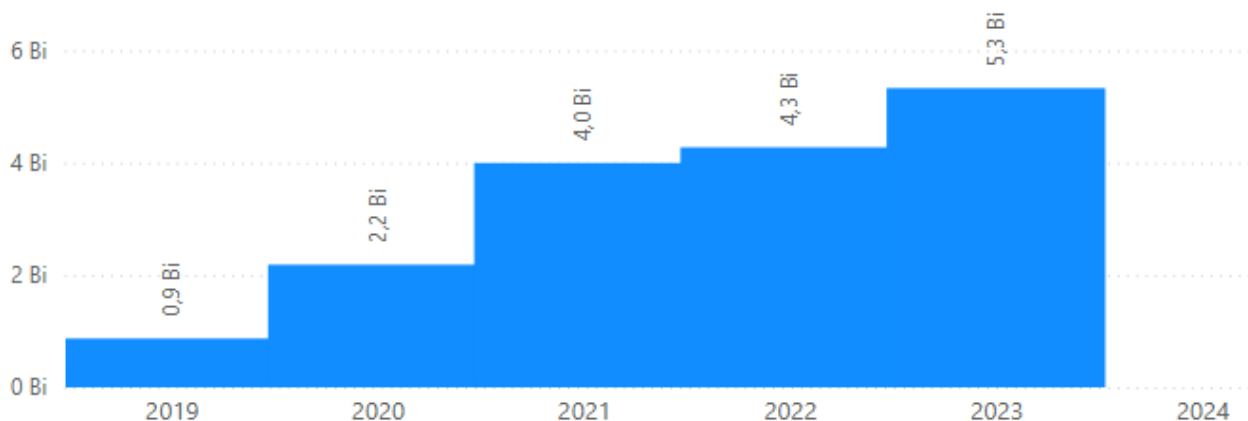
Foram utilizados como base os dados referentes aos montantes de Restos a Pagar e ao orçamento autorizado dos grupos de natureza da despesa 3 e 4, que correspondem, respectivamente, a outras despesas correntes e investimentos. A escolha por esses grupos de despesas justifica-se pelo maior grau de controlabilidade por parte dos gestores, dado que despesas obrigatórias, como as de pessoal, não possuem discricionariedade (NONAKA,2019). Além disso, os grupos selecionados apresentam significativa representatividade no montante das inscrições de Restos a Pagar, conforme evidenciado nos gráficos a seguir:

Gráfico 2 - Distribuição dos Restos a Pagar no MIDR por Grupo de Natureza da Despesa – Custeio (3)



Fonte: Painel de Restos a Pagar (RAP) - Tesouro Nacional -Ago2024

Gráfico 3 - Distribuição dos Restos a Pagar no MIDR por Grupo de Natureza da Despesa – Investimento (4)



Fonte: Painel de Restos a Pagar (RAP) - Tesouro Nacional – Ago2024

Na análise da distribuição dos Restos a Pagar no MIDR por Grupo de Natureza da Despesa, verifica-se que as despesas de custeio apresentam valores significativamente inferiores em comparação às despesas de investimento. O período analisado evidencia um padrão de crescimento concentrado principalmente nos investimentos. Enquanto os valores inscritos para custeio permaneceram nulos até 2021, registrando 0,1 bilhão de reais em 2022 e 0,2 bilhão de reais em 2023, os investimentos apresentaram um aumento, passando de 0,9 bilhão de reais em 2019 para 5,3 bilhões de reais em 2023.

4.2 Análise do estoque de Restos a Pagar por meio de indicadores de gestão

A ineficiência nos processos de execução orçamentária é frequentemente a principal causa do acúmulo de Restos a Pagar. Sem uma análise que comprove e quantifique essa ineficiência, qualquer estratégia voltada à redução dos RPNP estaria fundamentada em suposições, tornando-se menos eficaz (VASCONCELOS, 2018). Nesse contexto, os indicadores de eficiência, como o RPNPI e o IEa (float), ajudam a identificar a eficiência ou ineficiência na gestão. Esses indicadores permitem uma abordagem baseada em dados, direcionando estratégias mais assertivas para a otimização da execução orçamentária.

O RPNPI revela a proporção dos valores empenhados que permanecem como restos a pagar não processados ao final do exercício, em relação ao total empenhado. A fórmula de apuração foi indicada nos trabalhos de Queiroz (2021) e Mota et al (2022), descrita a seguir:

$$\text{RPNPI} = \frac{1 - \text{Valor inscrito em RPNP no exercício}}{\text{Valor empenho no exercício}}$$

Quanto à avaliação do valor apurado pelo indicador, tem-se que quanto mais próximo de um, melhor o desempenho do gestor. Para avaliação do resultado dos dados propõe-se a classificação de desempenho de Queiroz (2021) adaptada de Santos (2010):

Tabela 2 – Classificação de Desempenho do Indicador RPNPI.

Valor	Descrição	Classificação do Nível de Desempenho
Maior que 0,95	Executou mais de 95% do orçamento	Excelente
De 0,90 a 0,95	Executou entre 90% e 95% do orçamento	Bom
De 0,85 a 0,89	Executou entre 85% e 89% do orçamento	Razoável
De 0,80 até 0,84	Executou entre 80% e 84% do orçamento	Ruim
Abaixo de 0,80	Executou menos de 80% do orçamento	Muito Ruim

Fonte: Adaptado de Santos (2010).

Os dados foram tratados através de tabulação, permitindo assim uma melhor compreensão, sendo estruturados através do software Microsoft Excel para elaboração das planilhas e gráficos. Dentro desse contexto, pode-se observar, na Tabela 3, os resultados apurados pelo cálculo do Indicador de Restos a Pagar Não Processados (RPNI) em relação ao valor empenhado no período de 2019 a 2023 no MIDR.

Tabela 3 - Resultado RPNPI no MIDR.

Ano	RPNP inscrito	Valor empenhado no exercício	Total	RPNI	Resultado
2019	1.524.861.367,22	12.143.773.137,45	0,13	0,87	Razoável
2020	4.819.700.517,33	12.259.614.036,44	0,39	0,61	Muito Ruim
2021	6.537.231.001,98	9.004.969.570,60	0,73	0,27	Muito Ruim
2022	6.989.834.073,10	7.812.244.761,51	0,89	0,11	Muito Ruim
2023	5.650.845.567,67	6.817.979.410,59	0,83	0,17	Muito Ruim

Fonte: Tesouro Gerencial - Jan2025.

Queiroz (2021), destaca que, para um bom desempenho da gestão orçamentária, o RPNPI deve se aproximar de um, indicando que a maior parte dos empenhos realizados no exercício foram processados e liquidados, reduzindo o montante de valores pendentes para o exercício seguinte. De acordo com Vasconcelos (2018, p. 46) o grau de relação estabelecido entre os restos a pagar e a execução orçamentária e financeira permite “a interpretação sobre de que maneira os restos a pagar se comportam em detrimento à execução do orçamento do ano”.

Em 2019, o RPNPI de 0,87 classificado como "Razoável" indica um desempenho satisfatório da gestão orçamentária, com baixa proporção de restos a pagar não processados. No entanto, a partir de 2020, há uma queda do valor do indicador, com o RPNPI caindo para 0,61, classificado como "Muito Ruim". Nos anos subsequentes, observa-se uma piora progressiva, com o RPNPI atingindo 0,27 em 2021 e 0,11 em 2022, refletindo um volume grande de despesas empenhadas que não foram processadas dentro do mesmo exercício. Esse resultado pode estar relacionado às dificuldades operacionais impostas pela pandemia da COVID-19, que impactaram a capacidade de execução orçamentária.

Em 2023, embora tenha havido uma leve melhoria com o RPNPI subindo para 0,17, o resultado permanece muito distante do ideal, apontando para a necessidade de revisão das estratégias de gestão orçamentária.

Nesse sentido, classificação adaptada de Santos (2010), utilizada por Queiroz (2021), aponta que resultados tão baixos são indicativos de falhas na capacidade de liquidação dos empenhos ou de problemas estruturais na cadeia de execução das despesas.

O IEa (float) avalia a relação entre RPNP e a dotação orçamentária, evidenciando o impacto dos restos a pagar sobre o orçamento e a capacidade do órgão de cumprir com suas obrigações financeiras dentro do próprio exercício.

A fórmula utilizada neste estudo fundamenta-se no conceito de *float* (flutuação) dos Restos a Pagar, que representa o montante de despesas transferidas de um exercício financeiro para o seguinte (SILVA; CÂNDIDO JÚNIOR; GERARDO, 2008). Segundo esses autores, o aumento do uso do *float* afeta negativamente a sustentabilidade da dívida pública, desorganiza a execução dos programas governamentais e altera a ordem de prioridades, comprometendo a qualidade dos gastos públicos.

O cálculo do Indicador de eficiência composto pelo *float* foi proposto por Silva, Cândido e Gerardo, e Nonaka, que é o seguinte:

Figura 1 – Indicador de desempenho - IEa (float).

$$IEa = \frac{Float + RPNP_{cancelados}}{Orç. Aut. Ano} \times (-1)$$

Float = Despesas Inscritas em RPNP + RPNP Reinscritos - RPNP pagos

RPNP inscritos = Despesas inscritas em restos a pagar não processados no ano

RPNP cancelados = cancelamento de despesas inscritas em restos a pagar não processados no ano

Orç. Aut. Ano = Orçamento autorizado do ano

Fonte: Adaptado de Nonaka (2019).

Conforme explicado por Nonaka (2019), o valor do *float* pode ser positivo ou negativo, dependendo da execução das despesas do ano e dos valores inscritos e reinscritos. Se ocorrer de as despesas inscritas e reinscritas serem maiores que o valor pago no ano, o valor será positivo. Se ocorrer o contrário, quando houver mais pagamentos do que as despesas inscritas no ano, o valor será negativo. A multiplicação ao final do cálculo seria apenas para manter os valores do indicador mais condizentes e com uma interpretação mais fácil, pois, assim, quanto maior que zero, melhor o desempenho da gestão e quanto menor que zero pior, conforme classificação proposta na tabela abaixo:

Tabela 4 – Valores e Classificação do Indicador de Desempenho IEa (*float*)

Valor do Indicador	Classificação
≥ 1	Excelente
> 0	Bom
< 0	Ruim
≤ -1	Péssimo

Fonte: Adaptado de Nonaka (2019).

Segundo Nonaka (2019), a interpretação do indicador é que, quando o seu valor é maior ou igual a um, a gestão conseguiu executar (pagar) valor igual ou superior ao que foi cancelado de RPNP e ao que foi inscrito, superando ainda o orçamento proposto para o ano. Isso faz com que a

"herança" das despesas inscritas em RPNP seja menor para os próximos exercícios. Sendo o valor apenas maior que zero e menor que um, ainda assim a gestão conseguiu executar mais do que foi inscrito em RPNP no ano e mais do que cancelou. Segundo o mesmo autor, isso indica que, mesmo se tratando de um exercício diferente, a gestão conseguiu cumprir o que fora planejado, deixando menos despesas para o ano seguinte. Por outro lado, quando o valor do indicador é menor que zero, infere-se que o valor inscrito em RPNP e o valor cancelado superaram o valor que a gestão conseguiu executar, resultando em um passivo maior a ser transferido para o exercício seguinte, embora inferior ao orçamento autorizado. Por fim, quando o indicador é menor ou igual a um, infere-se que será transferido para o exercício seguinte um volume de despesas maior ou pelo menos igual ao que foi previamente orçado no exercício.

Aplicando-se esse indicador no âmbito do MIDR no período de 2019 a 2023, foi verificado o resultado conforme Tabela 5:

Tabela 5 – Resultado do IEa (float) no MIDR.

Ano	RPNP Inscrito	RPNP Reinscrito	RPNP Pago	RPNP Cancelado	Dotação inicial	IEa float	Resultado
2019	1.524.861.367,22	2.270.125.619,50	800.385.967,58	693.934.650,65	2.578.286.001,00	(1,43)	Péssimo
2020	4.819.700.517,33	949.522.334,17	1.441.171.773,43	286.746.545,71	11.501.275.909,00	(0,40)	Ruim
2021	6.537.231.001,98	3.619.610.802,85	2.444.524.398,10	374.111.397,64	8.055.846.674,00	(1,00)	Péssimo
2022	6.989.834.073,10	7.040.858.416,25	3.156.011.184,18	478.651.365,21	7.274.864.111,00	(1,56)	Péssimo
2023	5.650.845.567,67	8.373.462.430,47	3.590.842.911,90	532.720.737,41	25.835.827.410,00	(0,42)	Ruim

Elaboração do autor

Entre 2019 e 2023, o indicador IEa (float) apresentou resultados negativos em todos os anos, o que revela dificuldades recorrentes na execução orçamentária no âmbito do MIDR, em consonância com os achados previamente apresentados nos estudos de Nonaka (2019). Os cálculos foram realizados com base na fórmula proposta por esse autor, seguindo os critérios metodológicos estabelecidos na literatura, incluindo as contribuições de Mota et al. (2021). A operacionalização dos dados foi conduzida por meio de planilhas eletrônicas no Microsoft Excel, nas quais foram inseridos os dados extraídos do SIAFI e aplicadas as fórmulas indicadas para a apuração do IEa.

Em 2019, o IEa foi de -1,43, sendo classificado como péssimo. Esse resultado indica que a soma dos valores inscritos e cancelados superou de forma expressiva os pagamentos efetivamente realizados, revelando uma execução financeira insuficiente para cobrir as obrigações assumidas.

Tal cenário sugere que, mesmo diante de uma dotação orçamentária inicial significativa, houve um elevado acúmulo de despesas não processadas, transferidas para o exercício seguinte.

Em 2020, o IEa apresentou melhora relativa, atingindo -0,40, classificado como ruim. Embora o valor continue negativo, o indicador demonstra uma redução na distância entre o total executado e os restos a pagar, sinalizando um esforço de ajuste, ainda que insuficiente, na gestão da execução orçamentária.

No ano de 2021, entretanto, o indicador voltou a apresentar uma queda, atingindo -1,00, novamente classificado como péssimo, revelando uma piora na capacidade de execução, com os valores inscritos e cancelados praticamente anulando a execução orçamentária.

Em 2022, o IEa alcançou seu pior desempenho no período analisado, com o valor de -1,56, também classificado como péssimo. Esse resultado acentuadamente negativo demonstra uma forte dependência da inscrição de despesas para exercícios futuros, evidenciando a fragilidade da gestão orçamentária e financeira nesse exercício.

Por fim, em 2023, o IEa foi de -0,42, mantendo-se na faixa ruim. Apesar de representar uma leve melhora em relação a 2022, o indicador continua em território negativo, o que revela a persistência de problemas estruturais na execução orçamentária do órgão, com impactos diretos na gestão dos Restos a Pagar Não Processados (RPNP).

De forma geral, os resultados obtidos com a aplicação do indicador IEa (float) no período de 2019 a 2023 evidenciam a existência de recorrentes fragilidades na gestão orçamentária do MIDR, especialmente no que se refere à execução das despesas e ao controle dos Restos a Pagar Não Processados (RPNP). A predominância de valores negativos, com classificações majoritariamente enquadradas como "péssimo" ou "ruim", aponta para a ineficiência na utilização dos recursos orçamentários disponíveis e para a sistemática transferência de passivos para exercícios seguintes.

Tais resultados corroboram os achados de Nonaka (2019), ao revelar que os RPNP, quando não geridos de forma estratégica, tendem a se acumular e comprometer a efetividade da execução orçamentária ao longo do tempo. Observa-se uma tendência de efeito cumulativo, com a permanência de saldos significativos a serem executados em anos posteriores, o que denota falhas persistentes no planejamento e na programação financeira.

Na próxima seção, serão apresentados os resultados obtidos a partir das entrevistas realizadas com os gestores responsáveis pela execução orçamentária no âmbito do MIDR. Essas

entrevistas visam aprofundar a compreensão dos fatores que contribuem para os resultados identificados nesta etapa, complementando a análise quantitativa com uma abordagem qualitativa sobre os desafios e práticas institucionais relacionadas à gestão dos RPNP.

4.3 Entrevistas

As entrevistas foram conduzidas em março de 2025 com gestores responsáveis pela execução orçamentária e financeira no âmbito do MIDR. No total, foram realizadas três entrevistas com os gestores responsáveis pela execução de três Unidades Orçamentárias vinculadas ao órgão setorial 53000 – Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

As entrevistas ocorreram de forma remota, por meio da plataforma Microsoft Teams, e seguiram um roteiro semiestruturado, apresentado no Apêndice A. O roteiro foi elaborado com base nos principais conceitos do referencial teórico, permitindo explorar as percepções dos gestores quanto à eficiência da execução orçamentária e aos desafios enfrentados na gestão dos RPNP.

Considerando o caráter exploratório da pesquisa, as perguntas foram predominantemente abertas, buscando captar não apenas dados objetivos, mas também interpretações e experiências práticas dos entrevistados. Durante o processo de coleta, foram incluídas perguntas complementares sempre que necessário, com o objetivo de aprofundar discussões, esclarecer pontos relevantes e obter maior riqueza de detalhes nos relatos.

Essa abordagem qualitativa buscou garantir uma compreensão das dinâmicas institucionais e operacionais que influenciam a inscrição, o acompanhamento e o cancelamento dos RPNP, complementando os achados quantitativos apresentados na seção anterior.

A análise dos resultados da pesquisa evidenciou que a abordagem baseada na análise de conteúdo configura-se como o método mais apropriado para a interpretação dos dados, uma vez que permite a identificação de padrões, códigos e categorias (BARDIN, 2016). Esse procedimento possibilita a formulação de questões específicas, a comparação dos comentários dos participantes acerca do tema investigado e a identificação de padrões por meio da análise comparativa de fragmentos de dados (CASSELL; BISHOP, 2019).

Para organizar o conteúdo das entrevistas, optou-se pela utilização do Microsoft Excel para a análise de conteúdo devido à quantidade de entrevistas realizadas neste estudo. O Excel, por sua flexibilidade e acessibilidade, permitiu a organização, codificação e categorização das respostas de

maneira eficiente e prática. Com um número reduzido de entrevistas, foi possível realizar a análise manualmente, atribuindo códigos e categorias às falas dos entrevistados e utilizando as funcionalidades do Excel, como filtros, contagem e tabelas dinâmicas, para identificar padrões e temas recorrentes. Ainda, foram realizadas correções de erros gramaticais mais perceptíveis, próprios da linguagem oral, entretanto preservando a essência das informações prestadas.

Rodrigues (2019) destaca que as categorias são formadas a partir das unidades de contexto, que correspondem a excertos presentes no conteúdo das mensagens de documentos, e do reconhecimento das unidades de registro, que representam os segmentos de conteúdo que devem ser considerados como unidades básicas para a categorização e o cálculo da frequência.

Nesse sentido, foram criados códigos com base no agrupamento dos padrões de respostas dos entrevistados, e, em seguida, procedeu-se à categorização conforme os métodos descritos por Rodrigues (2019).

Na presente pesquisa, as seguintes categorias e códigos foram definidos:

Quadro 1 – Categorias e códigos da entrevista semiestruturada

Categorias
Categoria 1: Desafios na Gestão Orçamentária Código 1: Falhas no Planejamento e Execução Orçamentária Código 2: Liberação Tardia de Recursos Código 3: Contingenciamento de Recursos
Categoria 2: Controle, Monitoramento e Fiscalização Código 4: Planejamento para Execução das Transferências Código 5: Papel do TCU no Controle Código 6: Monitoramento e Análise Técnica Código 7: Acompanhamento Contínuo e Ferramentas de Monitoramento
Categoria 3: Capacitação e Melhoria da Eficiência Código 8: Capacitação e Disseminação do Conhecimento Código 9: Fortalecimento da Capacidade Técnica Código 10: Redução da Burocracia
Categoria 4: Soluções e Estratégias para Redução de RPNP Código 11: Impacto da Política na Gestão Orçamentária Código 12: Soluções para Eficiência das Medidas Código 13: Mudança na Cultura Política
Categoria 5: Fatores Externos e Impactos

Código 14: Impactos da Pandemia e Estabilidade Econômica

Código 15: Planejamento Financeiro Detalhado

Categoria 6: Particularidades do MIDR

Código 16: Particularidades do MIDR

Elaboração do autor

Posteriormente à codificação, foi realizada a contagem de frequências dos códigos, seguida de análises baseadas na categorização dos dados. Conforme Bardin (2016), esse processo permite a realização de inferências e interpretações, à medida que a pesquisa se desenvolve, possibilitando o surgimento de novas descobertas.

A seguir, apresenta-se a análise descritiva dos dados coletados, com destaque para a ordem decrescente de frequência dos códigos por categoria, conforme identificado nas oito perguntas aplicadas no roteiro da entrevista.

Quadro 2 – Frequência das categorias e códigos (em ordem decrescente por categoria)

Categorias	Frequência
Categoria 4: Soluções e Estratégias para Redução de RPNP	40
Código 12: Soluções para Eficiência das Medidas	17
Código 11: Impacto da Política na Gestão Orçamentária	15
Código 13: Mudança na Cultura Política	8
Categoria 1: Desafios na Gestão Orçamentária	26
Código 1: Falhas no Planejamento e Execução Orçamentária	13
Código 3: Contingenciamento de Recursos	7
Código 2: Liberação Tardia de Recursos	6
Categoria 3: Capacitação e Melhoria da Eficiência	18
Código 9: Fortalecimento da Capacidade Técnica	8
Código 8: Capacitação e Disseminação do Conhecimento	7
Código 10: Redução da Burocracia	3
Categoria 2: Controle, Monitoramento e Fiscalização	16
Código 6: Monitoramento e Análise Técnica	7
Código 7: Acompanhamento Contínuo e Ferramentas de Monitoramento	4
Código 5: Papel do TCU no Controle	3
Código 4: Planejamento para Execução das Transferências	2
Categoria 5: Fatores Externos e Impactos	7
Código 15: Planejamento Financeiro Detalhado	4

Código 14: Impactos da Pandemia e Estabilidade Econômica	3
Categoria 6: Particularidades do MIDR	7
Código 16: Particularidades do MIDR	7

Elaboração do autor

Conforme as transcrições das entrevistas realizadas, foi possível identificar as categorias predominantes que estruturam estratégias para a otimização dos restos a pagar no contexto do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).

A categoria "Soluções e Estratégias para Redução de RPNP" destacou-se com 40 menções, sendo que o Código 12, que trata das "Soluções para Eficiência das Medidas", foi o mais recorrente, com 17 ocorrências.

No que tange às soluções para a eficiência das medidas (Código 12), os entrevistados destacaram algumas estratégias importantes. Um dos gestores, por exemplo, salientou a necessidade de priorização dos recursos, uma vez que “não temos recursos infinitos” e o gestor deve garantir “o funcionamento das necessidades básicas antes de partir para outras necessidades”. A ênfase na necessidade de um debate mais amplo, envolvendo o legislador e o executor maior, também foi mencionada por este gestor, que afirmou: “O orçamento não pode se limitar apenas ao nível técnico. Ele deve envolver o legislador, o executor maior, para a construção de soluções, uniformizando entendimentos e interesses”. Essas ideias indicam a importância de um processo colaborativo e de um planejamento que contemple diferentes esferas da gestão pública, conforme recomendado por autores como Carvalho (2014) e Ribeiro (2010), que defendem a integração entre as diferentes instâncias na execução orçamentária.

Um dos gestores apontou a necessidade de “sinergia com o legislativo e com a alta gestão” para o desenvolvimento de uma estratégia de priorização de gastos públicos e alocação de recursos, alinhando-se à perspectiva de Fortis e Gasparini (2017), que indicam a importância de um processo decisório bem fundamentado e colaborativo para a boa execução orçamentária.

Em relação ao Impacto da Política na Gestão Orçamentária (Código 11), os entrevistados destacaram a prevalência de fatores políticos sobre as decisões técnicas. Foi mencionado que a “preocupação com o impacto político acaba tendo um peso maior do que uma regra técnica”, evidenciando que as decisões orçamentárias muitas vezes são influenciadas por interesses políticos, o que pode comprometer a eficiência da gestão. Outro entrevistado também compartilhou essa perspectiva, ao afirmar que “sabemos que, infelizmente, eles usam o orçamento para tentar manter

suas bases eleitorais nos municípios”, apontando que o processo orçamentário muitas vezes se submete a interesses eleitorais.

Essas observações refletem as conclusões dos estudos de Cavalcante e Lariu (2012), que identificam o uso político do orçamento como uma das principais barreiras para a implementação eficaz das políticas públicas e demonstraram que a melhoria nos serviços públicos depende, também, de fatores como as condições do contexto político.

A análise das falas dos entrevistados sobre a Mudança na Cultura Política (Código 13), destaca a necessidade de transformações nos comportamentos e atitudes políticas que impactam a gestão orçamentária. Um dos entrevistados comentou que “eles acumulam restos a pagar, têm projetos cancelados por contingenciamento de recursos e, por vezes, precisam atender a decisões superiores, e não a decisões técnicas”, o que enfatiza como a política, frequentemente, sobrepõe as decisões técnicas na gestão orçamentária. Outro entrevistado mencionou que “o primeiro motivo é o grande receio de não haver orçamento posteriormente para atender uma obra emergencial”, refletindo como a cultura política, que prioriza a manutenção de poder e a segurança eleitoral, pode gerar uma gestão orçamentária reativa e sem planejamento de longo prazo.

A categoria "Desafios na Gestão Orçamentária" também teve uma forte presença, com 26 menções, com destaque para o Código 1, relacionado às "Falhas no Planejamento e Execução Orçamentária" (13 menções).

Em relação às Falhas no Planejamento e Execução Orçamentária (Código 1), os entrevistados trouxeram diversos problemas estruturais e operacionais. Foi relatado que em alguns casos, “o projeto teve que ser simplesmente abandonado por falta de recursos”, o que reflete a inadequação entre o planejamento e a execução orçamentária, um ponto abordado nos estudos de Carvalho (2014) e Ribeiro (2010), que apontam a burocracia e os processos licitatórios como fatores que dificultam a execução no mesmo exercício fiscal. A impossibilidade de “executar esses recursos dentro do mesmo exercício”, reflete a inadequação temporal da execução orçamentária. Essas falas são corroboradas pela literatura, como o trabalho de Alves (2017) e Vasconcelos (2018), que identificam as consequências do empenho sem garantia de recursos, e a dificuldade em executar o orçamento dentro do exercício devido a atrasos nos processos burocráticos.

Em relação à Liberação Tardia de Recursos (Código 2) e ao Contingenciamento de Recursos (Código 3), os entrevistados destacaram que essas questões têm um impacto direto na execução orçamentária, prejudicando o cumprimento dos prazos e compromissos financeiros. Foi

mentionado que "recebemos recursos na última semana do mês... no último dia do exercício", o que evidencia o caráter tardio da liberação dos recursos, um fator que gera grande insegurança na execução dos projetos, comprometendo o planejamento realizado. A fala "impossível executar esses recursos dentro do mesmo exercício" reflete a dificuldade de operacionalizar os recursos dentro do tempo previsto, o que resulta em falhas na execução orçamentária, corroborando os achados de Melo (2015), que aponta o atraso na liberação de recursos como uma barreira para a efetividade das políticas públicas.

Quanto ao Contingenciamento de Recursos (Código 3), um entrevistado mencionou que "o contingenciamento de recursos tem impactado diretamente a execução do orçamento, pois impede a liberação de recursos já empenhados, levando ao atraso da execução dos instrumentos firmados", o que evidencia a instabilidade financeira que compromete o andamento de ações orçamentárias, conforme apontado por Carvalho (2014), que argumenta que o contingenciamento é um fator que impede a realização de ações planejadas.

Já a categoria "Capacitação e Melhoria da Eficiência", com 18 menções, focou em temas como o fortalecimento da capacidade técnica e a capacitação dos envolvidos na execução orçamentária.

No que tange à Capacitação e Disseminação do Conhecimento (Código 8) e ao Fortalecimento da Capacidade Técnica (Código 9), os entrevistados destacaram a necessidade de ampliar o suporte técnico e formativo aos entes federados, especialmente aos municípios, que muitas vezes não possuem estrutura adequada para executar os recursos transferidos. Foi apontado que "dar condições para que os municípios possam executar as transferências federais" reforça a importância de estruturar ações voltadas ao fortalecimento local, uma visão defendida por Vasconcelos (2018), que aponta a necessidade de descentralização acompanhada de qualificação técnica. Além disso, os entrevistados defenderam uma abordagem mais segmentada e proativa, como "organizar um workshop ou um brainstorming exclusivamente com autoridades de alto escalão" e "promover ações para disseminar esse conhecimento, preferencialmente por meio de cursos EAD", demonstrando a importância de estratégias contínuas de capacitação.

No que se refere à Redução da Burocracia (Código 10), foi ressaltado que "um rigor excessivo acaba travando situações". Nesse contexto, propõe-se a "redução da burocracia quanto aos requisitos estabelecidos para a liquidação da despesa", uma ideia alinhada à pesquisa de Nonaka (2019), que destaca a simplificação como elemento para a melhoria da eficiência na

execução orçamentária. As falas ainda evidenciam a necessidade de “sinergia com o legislativo e com a alta gestão” para alinhar esforços em prol da eficiência.

A categoria "Controle, Monitoramento e Fiscalização" (16 menções) os entrevistados destacaram desafios relacionados à atuação do TCU (Código 5), ao planejamento das transferências (Código 4) e à implementação de ferramentas de monitoramento (Códigos 6 e 7).

Em relação ao planejamento, foi relatado que "um convênio que eu planejei, que tem uma duração de 12 meses", muitas vezes é impactado por pendências externas que fogem ao controle direto do gestor, como "a empresa prestou o serviço dela", mas não recebeu devido a problemas em outro projeto.

No que tange ao papel do TCU, os entrevistados reconheceram sua importância como órgão de controle, mas apontaram limitações nas abordagens adotadas: “as propostas elaboradas pelo nível técnico são muito tímidas”, centrando-se apenas em “analisar se determinada regra está sendo atendida ou não”.

Já em relação ao monitoramento técnico (Código 6), os participantes apontaram que há um esforço para identificar atrasos e pendências, mas que isso nem sempre é suficiente para evitar o acúmulo de Restos a Pagar. Foi sugerida a “implementação de sistemas de acompanhamento que monitorasse a execução dos instrumentos firmados”, bem como a adoção de um acompanhamento contínuo (Código 7), visto como essencial para “evitar a acumulação de RPNP”. A fala “seria útil a implementação de ferramentas que monitorasse a execução dos instrumentos” reforça a importância de uma abordagem mais tecnológica e sistemática para o controle da execução. Esses relatos convergem com os estudos de Vasconcelos (2018), que apontam a carência de mecanismos eficazes de monitoramento e análise como fator que contribui para o crescimento dos saldos de RPNP nos órgãos públicos.

A categoria "Fatores Externos e Impactos" (7 menções) influenciam a execução orçamentária, principalmente no que tange ao acúmulo de Restos a Pagar Não Processados (RPNP). Os gestores relataram impactos causados pela pandemia de COVID-19, que desencadeou uma série de dificuldades operacionais e financeiras: “Estamos aprendendo a lidar com esse cenário de falta de contratações, muitas obras paradas e diversas empresas que quebraram. Isso fez com que muitas licitações ficassem desertas.” Conforme indicado por um dos entrevistados, “quando o orçamento não é suficiente, é necessário buscar novas fontes de financiamento”, o que demonstra que, além do planejamento detalhado das etapas físico-financeiras dos projetos, é preciso

desenvolver estratégias que considerem os limites do princípio da anualidade, especialmente em obras com execução plurianual. O recebimento de “recursos extraordinários resultantes do cancelamento de dotações de outros ministérios no último dia do ano” aponta para a fragilidade do fluxo orçamentário e a improvisação diante da escassez de recursos regulares, o que pode comprometer a previsibilidade e a efetividade das ações planejadas.

Por fim, categoria "Particularidades do MIDR", com 7 menções, revela que a estrutura e a natureza operacional do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) possuem características específicas que impactam a execução orçamentária e, por consequência, a geração de Restos a Pagar Não Processados (RPNP).

Os gestores destacaram que o MIDR se diferencia de outros órgãos por lidar com projetos de execução direta, muitos deles vinculados à construção civil, o que exige articulações entre os entes federativos e um maior tempo de maturação dos investimentos: “Cada ministério tem sua particularidade, sua peculiaridade. O nosso, por ser de construção direta, é muito diferente.” Nessa lógica, os instrumentos mais utilizados são os convênios, frequentemente firmados com municípios, que nem sempre possuem capacidade técnica ou administrativa para executar as ações dentro do prazo estabelecido pela legislação vigente. Um dos entrevistados mencionou que “muitos municípios que agora estão conseguindo executar obras esbarram na legislação que regula os empenhos”, evidenciando o descompasso entre o tempo necessário para a implementação dos projetos locais e as regras fiscais e legais que regem a execução orçamentária.

Com base nas entrevistas realizadas, conclui-se que a melhoria da execução da despesa pública no âmbito do MIDR passa necessariamente por avanços em planejamento, capacitação e gestão estratégica. Diante disso, e com base em todos os dados coletados nas entrevistas, serão formuladas, na próxima sessão, estratégias voltadas à redução dos RPNP, considerando as especificidades do MIDR, as dificuldades identificadas e as boas práticas sugeridas pelos próprios gestores. Essas estratégias buscarão alinhar os instrumentos de planejamento e controle à realidade operacional do órgão, com foco em maior eficiência, transparência e responsabilidade na execução orçamentária.

5 ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DOS RESTOS A PAGAR

Com base nas análises dos Restos a Pagar Não Processados (RPNP) por meio dos indicadores de desempenho, das entrevistas semiestruturadas e da metodologia de análise de conteúdo, as seguintes estratégias podem ser sugeridas para a redução dos saldos de RPNP, visando a otimizar a eficiência na execução orçamentária e na gestão desses saldos:

1- Aprimoramento do Planejamento Orçamentário

Muitas vezes, o acúmulo de RPNP decorre de um planejamento inadequado ou impreciso, que gera registros de despesas não processadas dentro do exercício. O aprimoramento do planejamento orçamentário é uma das estratégias para a redução do volume de Restos a Pagar Não Processados (RPNP), uma vez que o déficit de previsibilidade e a liberação tardia de recursos têm sido apontados como fatores estruturais que comprometem a execução orçamentária dentro do exercício financeiro. A literatura já destaca essa problemática, o conceito de *float*, mencionado por Nonaka (2019), sugere que a falta de um planejamento eficaz pode resultar em acúmulo de despesas não processadas, ou seja, a gestão inadequada da execução orçamentária leva ao aumento do *float*, que, como destacado por Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2008), afeta a sustentabilidade da dívida pública e compromete a qualidade dos gastos públicos.

Durante as entrevistas realizadas no âmbito deste estudo, foram reiteradas diversas vezes as dificuldades relacionadas à imprevisibilidade da liberação orçamentária. Uma das falas captadas expressa claramente esse entrave: “... 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”. Esta percepção se alinha à Categoria 5: Fatores Externos e Impactos, especialmente ao Código 15: Planejamento Financeiro Detalhado, onde os entrevistados destacam que o atraso ou a incerteza na disponibilização orçamentária impõe limitações à execução das políticas públicas, gerando acúmulo de despesas pendentes.

Conforme apontado na Categoria 6: Particularidades do MIDR, a complexidade inerente à atuação do Ministério, especialmente na execução de obras em parceria com entes subnacionais, demanda um planejamento mais robusto e adaptado às especificidades setoriais. Uma das falas é confirmativa nesse sentido: “Por exemplo, um convênio que eu planejei, que tem uma duração de

12 meses [...] esse corte gera um impasse. Sei que os municípios não têm culpa, mas, ao mesmo tempo, há uma legislação que precisa ser seguida”. Isso evidencia a necessidade de que o planejamento orçamentário considere não apenas os prazos legais, mas também a realidade operacional dos municípios e dos projetos apoiados.

A proposta de um cronograma de pagamentos detalhado, que visa evitar a inscrição de despesas no final do exercício fiscal, também é respaldada pelas práticas discutidas por Bardin (2016) e Cassell & Bishop (2019) em relação à análise de conteúdo verificada nas entrevistas.

2 - Adoção de Indicadores de Gestão de RPNP

A adoção de indicadores específicos para monitorar e avaliar a gestão dos Restos a Pagar Não Processados (RPNP) é uma estratégia para o aprimoramento da governança orçamentária e a promoção de maior transparência e controle sobre a execução da despesa pública. Indicadores como o RPNPI e o IEa float — conforme propostos por Vasconcelos (2018), Nonaka (2019) e Queiroz (2020) — permitem identificar áreas onde o volume de despesas pendentes de pagamento é elevado e onde os processos de execução precisam ser mais eficientes.

A literatura sobre finanças públicas e gestão orçamentária defende o uso de indicadores como instrumentos de controle e accountability. Para Vieira; Barreto (2019), por exemplo, a mensuração de desempenho é uma ferramenta para o acompanhamento da eficiência da despesa pública, especialmente em contextos de restrição fiscal. Tais indicadores fornecem evidências sobre o desempenho dos gestores e a efetividade das ações de planejamento e execução.

Durante as entrevistas conduzidas nesta pesquisa, a necessidade de maior controle e acompanhamento da execução orçamentária foi abordada por diferentes gestores, de forma alinhada ao conteúdo da Categoria 4: Soluções e Estratégias para Redução de RPNP, em especial ao Código 12: Soluções para Eficiência das Medidas. Um dos entrevistados destacou: “A gente precisa acompanhar mais de perto a execução. Tem que ter um monitoramento contínuo, senão o empenho vira RAP e fica por isso mesmo”. A fala expressa o desafio do acompanhamento efetivo da execução física e financeira, e reforça o papel estratégico que os indicadores podem exercer na prevenção da inscrição de RPNP. A Categoria 3: Capacitação e Melhoria da Eficiência, especialmente nos Códigos 8 e 9, evidencia que muitas vezes os gestores não possuem instrumentos adequados para identificar antecipadamente os riscos de não execução, o que dificulta ações

corretivas em tempo hábil. Nesse sentido, os indicadores de gestão de RPNP funcionam como alertas gerenciais, permitindo diagnósticos precoces e decisões mais eficazes.

Portanto, institucionalizar o uso de indicadores na gestão orçamentária não apenas aprimora a capacidade analítica dos órgãos, mas também contribui para a tomada de decisões mais assertivas, o aumento da transparência e a redução consistente dos restos a pagar não processados, fortalecendo a eficiência da administração pública.

Assim, o MIDR pode adotar um indicador de eficiência, como o "float", que calcula a diferença entre o total de despesas inscritas e o total de despesas pagas no exercício. Se o "float" for muito alto, isso pode indicar que os pagamentos não estão sendo liquidados em tempo hábil, o que leva à inscrição em RPNP. A partir desse indicador, o Ministério pode tomar ações corretivas, como agilizar o processamento das despesas e realizar uma revisão das condições para a inscrição de RPNP.

3 - Fortalecimento da Coordenação Interdepartamental

O fortalecimento da coordenação interdepartamental no âmbito do MIDR se apresenta como uma estratégia para reduzir os RPNP, especialmente considerando a complexidade dos processos que envolvem diferentes áreas técnicas e administrativas na execução orçamentária e financeira.

Muitas vezes, o acúmulo de RPNP ocorre devido à falta de coordenação entre os setores responsáveis pela execução e pelo pagamento das despesas. Uma estratégia de fortalecimento da comunicação e coordenação entre as áreas de planejamento orçamentário, execução de contratos pode garantir que os processos de pagamento sejam realizados de forma mais eficaz, evitando a inscrição em RPNP.

Durante as entrevistas, foi possível identificar que a falta de articulação entre os setores do órgão contribui para a perda de prazos, falhas de comunicação e dificuldades na operacionalização das ações orçamentárias. Esse cenário foi destacado na Categoria 1: Desafios na Gestão Orçamentária, sobretudo nos Códigos 1 (Falhas no Planejamento e Execução Orçamentária) e 2 (Liberação Tardia de Recursos). Um dos entrevistados apontou que “às vezes o planejamento não conversa com a execução, e quando o recurso é liberado, o tempo para realizar já é curto demais”. Adicionalmente, a estratégia encontra respaldo na Categoria 3: Capacitação e Melhoria da Eficiência, especificamente no Código 9: Fortalecimento da Capacidade Técnica, ao sugerir que a

articulação institucional depende de uma atuação coordenada e tecnicamente preparada entre os departamentos.

Na perspectiva das Soluções e Estratégias para Redução de RPNP (Categoria 4), os Códigos 12 (Soluções para Eficiência das Medidas) e 13 (Mudança na Cultura Política) reforçam que a melhoria da coordenação institucional demanda tanto ajustes nos processos quanto transformações na cultura organizacional. Conforme apontado por um entrevistado, “precisamos criar um ambiente onde as áreas se falem e compartilhem responsabilidade; não adianta cada setor tentar resolver seu problema de forma isolada”. A integração entre departamentos deve ser encarada como uma política institucional, e não apenas como uma boa prática eventual.

O MIDR pode estabelecer reuniões periódicas de alinhamento entre as equipes responsáveis por execução de despesas, para revisar os saldos de RPNP de forma antecipada e garantir que os pagamentos sejam processados dentro do ano fiscal, minimizando o risco de inscrições indevidas ou de pagamentos que possam ser postergados para o ano seguinte.

A ideia de realizar reuniões periódicas de alinhamento é uma estratégia alinhada com a proposta de Vasconcelos (2018) de integrar diferentes áreas da administração pública para garantir que os processos de execução e pagamento sejam mais eficazes.

4. Revisão e Melhoria nos Processos de Liquidação de Despesas

A etapa de liquidação é decisiva dentro do ciclo da despesa pública, pois é nela que se comprova a entrega efetiva do bem ou serviço e se autoriza o pagamento. Quando mal conduzida, pode gerar atrasos, retrabalhos e, sobretudo, a não realização do pagamento dentro do exercício, contribuindo para o acúmulo de RPNP.

Uma das principais causas do acúmulo de RPNP é a lentidão nos processos de liquidação das despesas, como apontado nos estudos de Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2008), seja por falhas burocráticas ou por uma gestão ineficiente do fluxo de trabalho. O aperfeiçoamento desses processos pode garantir que as despesas sejam liquidadas no período adequado, evitando o registro como RPNP. A racionalização dos processos administrativos e a adoção de rotinas mais ágeis e padronizadas impactam diretamente na eficiência da execução orçamentária (GIACOMONI, 2010).

No contexto das entrevistas realizadas, emergiram diversos apontamentos sobre a necessidade de modernizar e simplificar os trâmites internos para liquidação das despesas. Essa preocupação está diretamente associada à Categoria 1: Desafios na Gestão Orçamentária, especialmente ao Código 1: Falhas no Planejamento e Execução Orçamentária, pois os entrevistados relataram que inconsistências documentais e falhas de comunicação entre as etapas do processo geram atrasos evitáveis. Na Categoria 3: Capacitação e Melhoria da Eficiência, os Códigos 9 (Fortalecimento da Capacidade Técnica) e 10 (Redução da Burocracia) se mostram relevantes, à medida que os entrevistados destacaram a importância de treinar as equipes que operam a liquidação e de revisar as normas internas que, por vezes, impõem exigências desnecessárias. Um gestor destacou: “o processo de liquidação precisa ser mais objetivo, com menos exigências que só dificultam a comprovação de algo que já foi entregue”. Na Categoria 4: Soluções e Estratégias para Redução de RPNP, o Código 12: Soluções para Eficiência das Medidas reforça a necessidade de que as mudanças nos processos de liquidação não sejam apenas formais, mas operacionais e eficazes. Isso inclui a revisão dos fluxos, a digitalização de etapas críticas e a implementação de sistemas de monitoramento que alertem automaticamente sobre pendências documentais ou técnicas.

No caso do MIDR, o processo de liquidação de despesas pode ser acelerado por meio da utilização de ferramentas de análise de dados e Inteligência Artificial (IA), permitindo que as equipes de execução tenham mais agilidade nos pagamentos. A implementação de ferramentas de automação pode acelerar a revisão de documentos e a liberação de pagamentos.

Dessa forma, propõe-se a revisão normativa dos procedimentos de liquidação no MIDR, com foco na eliminação de exigências desnecessárias, no fortalecimento da qualificação técnica dos servidores envolvidos, e na incorporação de ferramentas digitais de controle e acompanhamento.

5. Estabelecimento de Prazos e Metas para a Liquidação de RPNP

O estabelecimento de prazos e metas para a liquidação de Restos a Pagar Não Processados (RPNP) surge como uma estratégia para induzir maior celeridade, previsibilidade e responsabilidade na gestão orçamentária. Essa proposta visa criar um sistema orientado a resultados, em que as unidades gestoras e seus respectivos responsáveis estejam comprometidos com a conclusão tempestiva das etapas que antecedem o pagamento da despesa, evitando o seu adiamento para exercícios subsequentes.

No âmbito do MIDR, durante as entrevistas, diversos gestores destacaram a ausência de diretrizes claras quanto à liquidação tempestiva das despesas. Essa percepção se alinha à Categoria 4: Soluções e Estratégias para Redução de RPNP, especialmente ao Código 12: Soluções para Eficiência das Medidas, ao passo que o estabelecimento de metas atua como um elemento motivador da mudança de cultura organizacional e da racionalização dos processos. Um dos entrevistados afirmou: “se houvesse um controle mais rígido, com metas de liquidação e cobrança por resultados, certamente a execução não ficaria tão acumulada no fim do ano”.

A implementação de metas deve estar acompanhada de um sistema robusto de acompanhamento, conforme previsto na Categoria 2: Controle, Monitoramento e Fiscalização, principalmente pelos Códigos 6 (Monitoramento e Análise Técnica) e 7 (Acompanhamento Contínuo e Ferramentas de Monitoramento). O uso de painéis de controle com alertas automáticos, relatórios mensais de desempenho e reuniões de acompanhamento entre unidades executoras e coordenadoras são práticas que podem fortalecer esse modelo.

6 -Estudo de Viabilidade de Cancelamento de Inscrições Indevidas

Em alguns casos, despesas podem ser indevidamente registradas em RPNP, seja por erro administrativo ou por outros fatores. A permanência de RPNP que não possuem mais viabilidade de execução representa um dos principais fatores que comprometem a qualidade da gestão orçamentária e distorcem a real situação fiscal do órgão (FREITAS,2023).

Durante as entrevistas realizadas com os gestores do MIDR, foi amplamente mencionada a presença de restos a pagar que “não fazem mais sentido estar no sistema”, como expressou um entrevistado: “Tem coisa que está inscrita há dois, três anos, e que já sabemos que não vai ser executada. A empresa faliu, o contrato foi rescindido, ou simplesmente não tem mais condições de ser retomado. Mas ainda está lá.” Outro gestor destacou: “Essas inscrições ficam gerando expectativa falsa. A gente olha o saldo, mas sabe que metade não tem como ser liquidada. Só atrapalha o planejamento.”

Esses relatos se alinham diretamente à Categoria 1: Desafios na Gestão Orçamentária, especialmente nos Códigos 1 (Falhas no Planejamento e Execução Orçamentária) e 3 (Contingenciamento de Recursos), pois evidenciam como a falta de revisão dos RPNP pode comprometer tanto a execução de novas despesas quanto a própria transparência da gestão.

Nesse sentido, uma das estratégias propostas para a redução desses saldos é a realização periódica de um estudo de viabilidade técnica para o cancelamento de inscrições indevidas, baseado em critérios objetivos e respaldado por diagnóstico contínuo da execução orçamentária e financeira.

Outra estratégia seria a realização periódica de auditorias internas para identificar e cancelar inscrições indevidas de RPNP, além de realizar o cancelamento de valores já registrados que não correspondem à realidade da execução orçamentária. O MIDR pode estabelecer uma comissão interna de auditoria que revise as inscrições em RPNP a cada semestre, identificando valores que não deveriam ter sido inscritos ou que podem ser cancelados. A estratégia se relaciona à Categoria 2: Controle, Monitoramento e Fiscalização, nos Códigos 6 (Monitoramento e Análise Técnica) e 7 (Acompanhamento Contínuo e Ferramentas de Monitoramento). Durante as entrevistas, foi sugerido por um dos entrevistados que “poderia haver uma força-tarefa anual, no início do ano, só para revisar essas inscrições”, destacando a importância de institucionalizar rotinas de avaliação crítica, com apoio de ferramentas de BI e relatórios automatizados.

7 - Política de Incentivos para RAP

Uma abordagem inovadora para enfrentar o desafio da elevada inscrição de restos a pagar no âmbito do MIDR é o estabelecimento de uma política de incentivos voltada à melhoria da execução orçamentária, com foco na liquidação tempestiva das despesas. A proposta envolve criar mecanismos de reconhecimento institucional para as unidades que apresentarem bom desempenho na liquidação dos empenhos dentro do exercício, bem como critérios objetivos de avaliação, transparência e metas pactuadas.

Essa estratégia está alinhada à Categoria 4: Soluções e Estratégias para Redução de RPNP, em especial aos Códigos 11 (Impacto da Política na Gestão Orçamentária), 12 (Soluções para Eficiência das Medidas) e 13 (Mudança na Cultura Política). Um dos entrevistados ressaltou: “Hoje não existe incentivo nenhum para quem executa bem. É tudo igual, execute mal ou execute bem. Com incentivo, muda a postura.” Outro entrevistado complementou: “Se a unidade que entrega resultados souber que vai ter prioridade no orçamento do ano seguinte ou reconhecimento institucional, é claro que vai haver mais esforço.”

Nesse sentido, uma estratégia que pode ser muito eficaz é a criação de uma política de incentivos para a priorização da liquidação de restos a pagar mais antigos e a análise de cancelamento de compromissos sem previsão de execução. Isso ajudaria a reduzir a sobrecarga de pagamentos pendentes e garantiria que os compromissos mais urgentes fossem atendidos primeiro, otimizando os recursos disponíveis.

Também se pode associar esta proposta à Categoria 1: Desafios na Gestão Orçamentária, uma vez que as falhas no planejamento e execução orçamentária (Código 1) e a liberação tardia de recursos (Código 2) impactam diretamente a capacidade de liquidação de despesas. Um entrevistado destacou: “Mesmo com todas as dificuldades, algumas unidades conseguem executar. O que elas fazem diferente? Essas precisam ser exemplo e referência.”

O MIDR pode instituir uma política interna de incentivo à liquidação de RAP mais antigos, oferecendo uma espécie de prioridade para contratos com maior tempo de inscrição, ou estabelecendo uma meta de redução de RPNP a cada semestre. Poderia ser criada uma comissão para revisar contratos que não possuem mais previsão de execução ou que estão paralisados, sugerindo o cancelamento ou a reclassificação desses compromissos como despesas de exercícios anteriores.

Diante do conjunto de evidências apresentado, a análise realizada ao longo desta pesquisa evidenciou que o elevado volume de RPNP no âmbito do MIDR não é apenas reflexo de limitações técnicas ou operacionais, mas resultado de uma combinação de fatores institucionais, estruturais, políticos e contextuais. A partir da análise documental, dos dados extraídos do SIAFI e, principalmente, das entrevistas com gestores responsáveis pela execução orçamentária e financeira, foi possível identificar as principais fragilidades da gestão dos RPNP e propor estratégias aplicáveis ao contexto do órgão.

As sete estratégias sugeridas — (1) Aprimoramento do Planejamento Orçamentário; (2) Adoção de Indicadores de Gestão de RPNP; (3) Fortalecimento da Coordenação Interdepartamental; (4) Revisão e Melhoria nos Processos de Liquidação de Despesas; (5) Estabelecimento de Prazos e Metas para Liquidação; (6) Estudo de Viabilidade de Cancelamento de Inscrições Indevidas; e (7) Política de Incentivos para RAP — foram construídas a partir das falas dos entrevistados, ancoradas na literatura especializada e organizadas conforme as categorias da análise de conteúdo.

Essas propostas se complementam e atuam em diferentes frentes: algumas com foco preventivo, como o fortalecimento do planejamento orçamentário e a definição de metas claras de execução; outras com ênfase corretiva, como o cancelamento de inscrições indevidas e o aprimoramento dos processos de liquidação. Também há ações com caráter estratégico e cultural, como o fortalecimento da coordenação interdepartamental e a criação de incentivos à boa execução. Em comum, todas apontam para a necessidade de maior previsibilidade, coordenação, capacitação e responsabilização dos diversos atores envolvidos no ciclo da despesa pública.

Dessa forma, a redução dos RPNP no MIDR depende não apenas de melhorias técnicas, mas de um esforço coordenado de gestão, liderança institucional e modernização dos processos internos. O enfrentamento desse problema exige um olhar sistêmico e contínuo, com ações que ultrapassem o ciclo orçamentário anual e que sejam incorporadas à estratégia de médio e longo prazo do Ministério.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo identificar estratégias para reduzir o volume de restos a pagar não processados (RPNP) no orçamento do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Ao longo da pesquisa, foi possível verificar que o acúmulo de RPNP compromete a execução orçamentária, impactando diretamente a eficiência das políticas públicas. A motivação para este estudo está na necessidade de entender as causas desse acúmulo e propor alternativas que possam melhorar a gestão orçamentária e garantir a alocação mais eficiente dos recursos públicos.

Para galgar esse objetivo, inicialmente demonstrou-se o montante de inscrições em restos a pagar no MIDR no período de 2019 a 2023 com o objetivo de apresentar a evolução desses valores. O período analisado evidenciou um padrão de crescimento concentrado principalmente nos investimentos. Enquanto os valores inscritos para custeio permaneceram com crescimentos constantes durante o período.

Em um segundo momento utilizou-se indicadores de gestão de Restos a Pagar Não Processados (RPNP), conforme demonstrado nos estudos de (QUEIROZ, 2021) e (NONAKA, 2019) que são o RPNPI e o IEa (*float*), cuja escolha se fundamenta na capacidade de ambos em avaliar a eficiência da gestão dos RPNP.

Quanto à avaliação do valor apurado pelo indicador RPNPI, esse indica valores abaixo de 1, indicando que a maior parte dos empenhos realizados no exercício foram processados e liquidados, reduzindo o montante de valores pendentes para o exercício seguinte. Resultados tão baixos são indicativos de falhas na capacidade de liquidação dos empenhos ou de problemas estruturais na cadeia de execução das despesas.

O IEa (*float*) avalia a relação entre RPNP e a dotação orçamentária, evidenciando o impacto dos restos a pagar sobre o orçamento e a capacidade do órgão de cumprir com suas obrigações financeiras dentro do próprio exercício. Entre 2019 e 2023, o indicador IEa (FLOAT) apresentou valores negativos em todos os anos, evidenciando dificuldades recorrentes na execução orçamentária.

Os resultados obtidos com os indicadores evidenciam, de modo geral, a ineficiência na utilização dos restos a pagar não processados. Indicam a recorrente existência de saldos a serem executados em exercícios subsequentes, com tendência ao efeito acumulativo ao longo dos anos.

Visando coletar a percepção dos gestores do MIDR com o objetivo de formular estratégias para a redução dos valores inscritos em restos a pagar, foram realizadas entrevistas semiestruturadas por meio das quais foi evidenciado que os três entrevistados salientaram a importância de um processo colaborativo e de um planejamento que contemple diferentes esferas da gestão pública. Foi apontado também o desenvolvimento de uma estratégia de priorização de gastos públicos e alocação de recursos que indicam a importância de um processo decisório bem fundamentado e colaborativo para a boa execução orçamentária.

Em relação ao impacto da política na gestão orçamentária, os entrevistados destacaram a prevalência de fatores políticos sobre as decisões técnicas. Destacando o uso político do orçamento como uma das principais barreiras para a implementação eficaz das políticas públicas.

As percepções dos gestores durante as entrevistas indicaram 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 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.

Com base nas análises dos Restos a Pagar Não Processados (RPNP) por meio dos indicadores de desempenho, das entrevistas semiestruturadas e da metodologia de análise de conteúdo foi possível identificar estratégias práticas que poderiam ser adotadas para melhorar a eficiência da gestão dos restos a pagar, tais como: Aprimoramento da Planejamento Orçamentário, Adoção de Indicadores de Gestão de RPNP, Fortalecimento da Coordenação Interdepartamental, Revisão e Melhoria nos Processos de Liquidação de Despesas, Estabelecimento de Prazos e Metas para a Liquidação de RPNP, Estudo de Viabilidade de Cancelamento de Inscrições Indevidas e Políticas de Incentivos para RAP. Tais medidas podem melhorar a execução orçamentária ao promover maior transparência, reduzir a burocracia e aumentar a eficácia no cumprimento das metas estabelecidas.

A pesquisa contribui para a literatura sobre gestão dos Restos a Pagar ao destacar a relevância da integração entre os diferentes setores e a importância da análise de indicadores para uma gestão orçamentária mais eficiente. A adoção dessas estratégias não apenas pode reduzir os RPNP, mas também melhorar a capacidade do governo em aplicar os recursos de forma mais eficiente, contribuindo para uma gestão pública mais responsável e transparente.

No entanto, algumas limitações do estudo devem ser consideradas. A amostra restrita de gestores entrevistados e o recorte temporal da pesquisa podem ter influenciado os resultados, limitando a aplicabilidade dos achados para outros órgãos públicos ou contextos. Além disso, fatores externos, como mudanças políticas e econômicas, podem impactar a implementação das estratégias propostas. Essas limitações devem ser levadas em conta ao interpretar os resultados e as recomendações apresentadas.

Em termos de sugestões para pesquisas futuras, sugere-se a criação e teste de novos indicadores de gestão de RPNP, avaliando se esses indicadores são mais eficazes na detecção de ineficiências e na proposição de melhorias na gestão orçamentária, bem como investigar como diferentes ministérios e órgãos públicos, além do MIDR, lidam com a gestão de Restos a Pagar Não Processados, comparando as práticas de gestão, as estratégias adotadas e os resultados alcançados.

Em síntese, este estudo reforça a importância de uma gestão orçamentária eficiente, especialmente no que se refere à redução dos Restos a Pagar Não Processados, um desafio recorrente na administração pública brasileira. As estratégias aqui apresentadas fornecem um caminho possível para melhorar a gestão financeira e garantir a execução mais eficiente das políticas públicas. A pesquisa oferece uma contribuição para a compreensão desse problema e para o desenvolvimento de soluções práticas, necessárias para enfrentar os desafios orçamentários do setor público.

7 REFERÊNCIAS

ABREU, C. R. DE; CÂMARA, L. M. **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, v. 49, n. 1, p. 73-90, 14 jan. 2015.

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.

ALVES, Diego P. **Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal.** Prêmio Tesouro Nacional de Monografias, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/xjjg9Pv6sGshtr9HNzTccXf/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

AQUINO, A. C. B. DE; AZEVEDO, R. R. DE. **Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária.** Revista de Administração Pública, v. 51, p. 580–595, ago. 2017.

ARAGÃO, C. V. DE. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio.** Revista do Serviço Público, v. 48, n. 3, p. 104–132, 1997.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.** Regulamenta a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2093.872%2C%20DE%2023,pertinente%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 2 abr. 2025.

BRASIL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).** 11. ed. Brasília, DF: Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional, 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2025/26>. Acesso em: 23 dez. 2024.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2019.** Brasília, DF: Ministério da Economia, Secretaria de Orçamento Federal, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/manual-tecnico-de-orcamento>. Acesso em: 01 de out. 2024.

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 17 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.html. Acesso em: 25 mar. 2025.

CAMARGO, Arthur Mesquita. **Casuísmos dos restos a pagar: uma análise legalista e doutrinária.** Revista de Ciências Gerenciais, Brasília, v. 18, n. 27, p. 1-15, 2014. Disponível em: <https://scispace.com/pdf/casuismos-dos-restos-a-pagar-uma-analise-legalista-e-3i078q35qn.pdf>.

CARVALHO, Nayara Soares de. **Gestão pública: limitações que dificultam o bom desenvolvimento do processo licitatório.** 2014. Disponível em: <https://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/123456789/31820>. Acesso em: 1 abr. 2025.

CASELL, C.; BISHOP, V. **Qualitative Data Analysis: Exploring Themes, Metaphors and Stories.** European Management Review, v. 16, n. 1, p. 195–207, 2019. <https://doi.org/10.1111/emre.12176>.

CAVALCANTE, D. M. **Gestão fiscal e orçamentária no setor público: uma análise das finanças públicas no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2006.

CAVALCANTE, P.; LARIU, C. **Orçamento e desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais.** Revista do Serviço Público, v. 63, n. 3, p. 343-361, 2012.

CAVALCANTI, R. L. C. **Análises estatísticas com abordagem na gestão pública: um caso de responsabilidade fiscal dos restos a pagar.** 7 fev. 2019.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública.** 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

COELHO, G. N. et al. **Gestão de restos a pagar: estudo de caso dos resultados alcançados pela UFSC no período de 2011 a 2016.** Revista Catarinense da Ciência Contábil, v. 18, p. 1–16, 13 maio 2019.

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.

COSTA, J. I. DE F. et al. **Regime de competência aplicado ao setor público: análise no reconhecimento dos restos a pagar não processados e despesas de exercícios anteriores dos municípios brasileiros.** Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS, v. 10, n. 3, p. 240–253, 2013.

CRUZ, F. DA (Ed.). **Comentários à Lei n. 4.320.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DRUCKER, P. F. **Administração de Empresas.** 3. ed. Pioneira, 2007.

FEDERAL, S. **Lei nº 4.320.pdf**. Arquivo. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/lei-no-4320/view>. Acesso em: 1 nov. 2024.

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

DI FRANCESCO, Michael; ALFORD, John. Budget rules and flexibility in the public sector: towards a taxonomy. **Financial Accountability & Management**, v. 32, n. 2, p. 232-256, 2016.

FREITAS, D. D. L. **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). [s.d.]. 2023.

GARCIA FILHO, R. C.; MELO, E. J. C.; RESENDE, A. L.; ARAÚJO NETO, L. M.; MARCINIUK, F. L. **A evolução dos restos a pagar não processados no período 2003 a 2013 e a correlação com as transferências voluntárias**. CAP Accounting and Management-B4, São Paulo, v. 2016, n. 9, p. 1-15, 2015. Disponível em: <https://revistas.fea.usp.br/index.php/cap/article/view/1193>. Acesso em: 25 mar. 2025.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15. ed., ampl. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

KATZ, D.; KAHN, R. L. **Psicologia social das organizações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1978.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

KOPITS, George; SYMANSKY, Steven. **Fiscal Policy Rules**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1998.

KOTLER, P.; KELLER, K. L. **Administração de Marketing**. 14. ed. Pearson Prentice Hall, 2012.

KVALE, S. **Interviews: an introduction to qualitative research interviewing**. Sage Publications, 1996.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2012.

MELO, Anamelia Cavalcanti Carvalho. **Indicadores de desempenho como instrumento de gestão das entidades do terceiro setor: um estudo das organizações da sociedade civil de interesse público do Estado da Paraíba**. 2008. 99 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, João Pessoa, 2008. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1375>. Acesso em: 02/05/2024.

MOTA, Samuel Cavalcante; CORREA, Denise Maria Moreira Chagas; MACHADO, Marcus Vinícius Veras; XAVIER JUNIOR, Antonio Erivando. **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, [cidade], 22 e 23 de novembro de 2021 – FEA/USP - São Paulo/SP - Edição on-line. Disponível em: <https://sistema.emprad.org.br/7/anais/arquivos/93.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MOTA, S. C. **Eficiência relativa da gestão de restos a pagar nas universidades federais no contexto do Decreto no 9.428/2018**. 2021.

MOTA, S. C.; CORRÊA, D. M. M. C.; NASCIMENTO, R. S. **A gestão de restos a pagar nas universidades federais no contexto do Decreto no 9.428/2018**. Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão, v. 20, 2022.

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.

PEÑA, C. R. **Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA)**. Revista de Administração Contemporânea, v. 12, p. 83–106, mar. 2008.

PRODANOV, C. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. [s.l.] Universidade Feevale, 2012.

QUEIROZ, A. G. DE A. **Avaliação de desempenho: um estudo de caso sobre os restos a pagar não processados no Instituto Federal de Rondônia - IFRO**. Master Thesis [s.l: s.n.], 2021.

RODRIGUES, M. U. (Org.). **Análise de Conteúdo em pesquisas qualitativas na área da Educação Matemática**. Curitiba, PR: Editora CRV, 2019.

SANTOS, Daniel L. de S.; MACHADO, André Carlos Busanelli de Aquino; SCARPIN, Jorge Eduardo. **Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1461-1482, nov./dez. 2013. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/71173>. Acesso em: 02/03/2025.

SANTOS, E. M. **Restos a pagar não processados: um estudo da viabilidade de uso como indicador de desempenho dos gestores públicos**. 2010.

SILVA, Alexandre Manoel Ângelo da; CÂNDIDO JÚNIOR, José de Oliveira; GERARDO, José Carlos. **Restos a pagar: implicações sobre a sustentabilidade fiscal e a qualidade do gasto público**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2007. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4665>. Acesso em: 23/01/2025.

TAKASHINA, Newton Tadachi; FLORES, Mario Cesar Xavier. **Indicadores da qualidade e do desempenho – como estabelecer metas e medir resultados**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

TESOURO NACIONAL. **Painel de Restos a Pagar do Tesouro Nacional Transparente**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/>. Acesso em: 01 abr. 2025.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

UNIÃO, T. DE C. DA. **Técnica de auditoria: indicadores de desempenho e mapa de produtos** | Portal TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tecnica-de-auditoria-indicadores-de-desempenho-e-mapa-de-produtos.htm>. Acesso em: 4 nov. 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222>. Acesso em: 01/04/2024.

VASCONCELOS, C. C. DE 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**. 8 jun. 2018.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

ZUCATTO, Luis Carlos et al. **Proposição de indicadores de desempenho na gestão pública**. ConTexto, Porto Alegre, v. 9, n. 16, p. 1-17, 2º sem. 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConTexto/article/view/11701>. Acesso em: 23/04/2024.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro para as entrevistas

Data da entrevista: __/__/2025

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 Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), nas seguintes áreas Secretaria-Executiva (SE), Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec), Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH) e Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial (SDR), com o objetivo de coletar dados para a pesquisa “Otimização da Gestão dos Restos a Pagar no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional”, sob a responsabilidade de Emerson Palmer de Souza, 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

Perguntas de pesquisa:

- 1- Quais fatores, na sua opinião, mais contribuem para a inscrição de Restos a Pagar Não Processados (RPNP) no MIDR?
- 2- O que poderia ser feito para melhorar o controle e a execução das despesas, de modo a reduzir os saldos de restos a pagar?
- 3- Quais medidas têm sido adotadas atualmente para minimizar os Restos a Pagar Não Processados no seu setor? Você acredita que essas medidas são eficazes?
- 4- Fatores externos, como contingenciamento de recursos ou mudanças na legislação, impactaram a execução do orçamento no MIDR nos últimos anos? Se sim, de que forma?

- 5- Você conhece práticas adotadas por outros órgãos ou ministérios que poderiam ser aplicadas no MIDR para melhorar a gestão dos Restos a Pagar?
- 6- Quais estratégias, em sua opinião, seriam mais eficazes para reduzir os valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados?
- 7- Como você avalia o impacto do acompanhamento contínuo dos projetos na geração de restos a pagar? Seria útil implementar ferramentas de monitoramento mais rigorosas?
- 8- Na sua visão, o que poderia ser feito para melhorar o planejamento de execução financeira dos projetos de forma a garantir que os recursos sejam liquidados dentro do exercício fiscal?

III – CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS

1. Faixa etária: () 20 a 30 () 31 a 40 () 41 a 50 () 51 a 60 () mais de 60.
2. Qual é o seu cargo/função na instituição? _____
3. Há quanto tempo trabalha na instituição? _____
4. Há quanto tempo está na direção/chefia? _____
5. 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 “Otimização da Gestão dos Restos a Pagar no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional” é uma pesquisa exploratória e descritiva com abordagem quantitativa e qualitativa. A presente pesquisa acadêmica tem como objeto identificar estratégias para reduzir o volume de restos a pagar não processados no orçamento do MIDR. Pretende-se analisar a composição dos saldos de Restos a Pagar Não Processados (RPNP) no orçamento do MIDR durante o período de 2019 a 2023, por meio de indicadores de gestão de RPNP. Os indicadores selecionados para esta análise são o RPNPI e o IEa (float), cuja escolha se fundamenta na capacidade de ambos em avaliar a eficiência da gestão dos RPNP. Desse propósito decorrem três objetivos específicos: 1) Demonstrar o montante de inscrições em restos a pagar no MIDR no período de 2019 a 2023. 2) Realizar uma análise da composição dos saldos de Restos a Pagar Não Processados (RPNP) no orçamento do MIDR durante o período especificado por meio de indicadores de gestão de RPNP. 3) Desenvolver estratégias para a redução dos valores inscritos em restos a pagar.

O trabalho realizado sob responsabilidade do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília – PPGP/UnB gerará um documento resumindo 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, Emerson Palmer de Souza, certificou-me de que as informações por mim fornecidas terão caráter confidencial, e se compromete a me apresentar um relatório final da pesquisa.

Entrevistado

Emerson Palmer de Souza

Pesquisador(a)

Contatos do Pesquisador:

E-mail: mersonn.palmer@gmail.com

Telefone Celular: (61) 98222-1562