

Impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos: o caso do Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército Brasileiro

Josinaldo da Silva Barros barros.qco@gmail.com

Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército Brasileiro. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Brasília, Brasil.

Luiz Ricardo Cavalcante luiz.ricardo.teixeira.cavalcante@gmail.com

Consultoria Legislativa do Senado Federal. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Brasília, Brasil.

1. Introdução

No Brasil, a cada ano, no início de cada exercício financeiro, os órgãos da administração pública fazem o planejamento dos gastos orientados pelo montante previsto no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). O PLOA pode ser interpretado como a captação e a consolidação das propostas junto aos órgãos setoriais do Poder Executivo e dos demais Poderes, convergindo para a Lei Orçamentária Anual (LOA), que prevê as receitas e fixa as despesas que serão realizadas no exercício financeiro ao qual se refere. Dentro da estrutura do orçamento público, as despesas são classificadas e realizadas como ações orçamentárias de despesas obrigatórias e como ações orçamentárias de despesas discricionárias. Essas últimas permitem ao Poder Executivo uma flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante e à oportunidade de sua execução (Piscitelli, 2012).

Entretanto, a necessidade de contenção dos gastos, com vistas ao equilíbrio fiscal, exige do Executivo a edição de decretos com limites orçamentários e financeiros abaixo daqueles autorizados pelo Congresso na LOA. Tais instrumentos, que possibilitam alterações na execução do orçamento por meio das ações orçamentárias de despesas discricionárias, são conhecidos como decretos do contingenciamento. Trata-se de “um mecanismo previsto na Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal” ou “LRF”, para permitir o cumprimento das metas fiscais do exercício quando existirem indícios de frustação da receita realizada no bimestre” (Gontijo, 2017). Esse quadro gera incertezas para os gestores responsáveis pela execução dos gastos públicos, pois não conseguem prever qual será o montante da dotação com o qual seu órgão será contemplado, tampouco o momento do exercício financeiro em que o crédito orçamentário estará disponível para que se possa empenhar a despesa.¹ Esse momento pode alcançar o dia 31 de dezembro, conforme o princípio da anualidade orçamentária.²

O quadro descrito pode afetar qualquer órgão da Administração Pública Federal. Contudo, no caso de órgãos que desenvolvem atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), o contingenciamento tem impactos peculiares na execução dos gastos públicos. Isso ocorre porque essas atividades exigem análises e interpretações técnico-jurídicas refinadas que, por essa razão, demandam mais tempo para a finalização dos processos licitatórios. Nesse sentido, nas compras associadas às atividades de PD&I, a ausência de um planejamento apropriado tem impactos especialmente negativos.

Na área de defesa, em particular, as atividades de PD&I desempenham, em diversos países, um papel especialmente relevante em seu desenvolvimento científico e tecnológico. Com efeito, conforme assinalam Corrêa *et al.* (2019), “é amplamente reconhecido que o segmento militar se constitui num dos mais estratégicos para ações voltadas à inovação, pois o domínio de tecnologias de ponta é um elemento fundamental para estratégias eficazes de Defesa e, conseqüentemente, para a soberania nacional”. No caso do Exército Brasileiro (EB), o Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) é a instância responsável por planejar, orientar, controlar e coordenar as atividades de ciência e tecnologia, de estímulo à inovação e de fomento à indústria de defesa nacional. Ao longo dos últimos cinco anos (2015-2019), o DCT teve a sua disposição um orçamento médio anual de aproximadamente R\$ 500 milhões em benefício do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Exército (SCTIEx).

Contudo, os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos ainda não foram objeto de uma análise que leve em consideração as peculiaridades das atividades de PD&I. Nesse sentido, visando a reunir dados e informações em benefício do planejamento e a apoiar a tomada de decisão dos agentes públicos, o objetivo geral deste artigo é analisar os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos, abordando, em particular, os desafios do DCT. Esse objetivo geral desdobra-se em dois objetivos específicos:

1 Neste artigo, as expressões empenhar ou executar a despesa, realizar ou executar os gastos públicos designarão a fase da despesa denominada empenho.

2 Despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro são, tecnicamente, conceituadas como “Restos a Pagar” (RP). Dito de outra forma, são resíduos passivos inscritos contabilmente como obrigações a pagar no exercício subsequente, de forma que a despesa financeira ocorra dissociada do orçamento pelo qual foi autorizada.

- Analisar a execução orçamentária do DCT, cujo orçamento é recorrentemente realizado sob a influência do contingenciamento. Com isso, pretende-se demonstrar, na prática, o fluxo do descontingenciamento e a realização dos gastos públicos (empenhos).
- Analisar a percepção dos agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos com base na tabulação das respostas a um questionário especificamente desenhado com esse propósito. A ideia, nesse caso, é apoiar a interpretação dos dados da execução orçamentária, comparar os argumentos apresentados pelos principais autores citados na revisão bibliográfica com a percepção dos agentes públicos responsáveis pela realização dos gastos públicos sobre os impactos do contingenciamento orçamentário.

Para o atingimento dos objetivos propostos, este artigo está estruturado em mais quatro seções além desta introdução. Na segunda seção, apresenta-se o referencial teórico sobre os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos e sobre a importância dos investimentos em PD&I. Na seção 3, detalha-se a metodologia de pesquisa adotada. Na quarta seção, apresentam-se a execução orçamentária do DCT e a percepção dos agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos. Por fim, a seção 5 traz as conclusões.

2. Referencial teórico

O planejamento é uma ferramenta essencial para que se alcancem objetivos e metas. No caso da administração pública no Brasil não é diferente; melhor pontuando, o planejamento é obrigatório e está previsto na Carta Constitucional. A ação planejadora do Estado desempenha papel preponderante na promoção do desenvolvimento humano, econômico e social, assumindo a responsabilidade de agir e de se organizar enquanto instituição, planejando, formulando e executando políticas públicas de interesse da coletividade.

Ao estudar a trajetória do planejamento governamental como instrumento de desenvolvimento econômico e social ao longo do tempo, Souza (2004) destaca que o Estado brasileiro sofreu retrocessos e avanços significativos. Contudo, afirma que a administração pública brasileira, em seu processo histórico, acompanhou a tendência mundial, prevendo em suas normas a elaboração de planos e orçamentos públicos.

Essas normas se materializam no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). De maneira simplificada, pode-se afirmar que a LOA visa a execução dos objetivos e metas estabelecidos no PPA. Depois que a LOA é sancionada, é por meio da edição de decretos que o Poder Executivo efetivamente executa o orçamento, dispondo sobre a programação orçamentária e financeira, estabelecendo o cronograma de execução mensal de desembolso para o exercício. Trata-se de um processo que Carvalho (2010) descreve como contínuo, dinâmico e flexível, e que traduz, em termos financeiros, os planos e os programas de trabalho do governo pelo período de um ano.

Classificam-se como despesas discricionárias as despesas primárias de execução não obrigatória no âmbito dos três Poderes e do Ministério Público da União (MPU). Para Piscitelli (2012), é por meio dessas despesas que o Governo materializa as políticas setoriais e viabiliza sua plataforma, pois possui a discricionariedade de alocação e de execução das dotações orçamentárias de acordo com suas metas e prioridades.

As incertezas do contingenciamento, seguidas das descentralizações que, aparentemente, tendem a ocorrer no final dos exercícios financeiros, geralmente nos meses de novembro e dezembro (pejorativamente chamada de “dezembrada”), como forma do Poder Executivo cumprir a execução do volume de recursos inicialmente previsto, podem afetar negativamente a execução dos gastos públicos, penalizando a materialização de bens e serviços de interesse da sociedade. O quadro apresentado incentiva o Poder Executivo a retardar (ou a reter) os gastos durante os estágios iniciais do ciclo orçamentário, “empurrando”, o quanto possível, a execução orçamentária para o segundo semestre, momento em que a arrecadação tende a se mostrar mais consistente.

Nessa direção, dois impactos negativos provocados pela grande quantidade de despesas empenhadas no final do exercício financeiro podem ser percebidos: *i)* aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico; e *ii)* inscrição de altos volumes de recursos em Restos a Pagar.

Sobre o primeiro, existem argumentos de que tais despesas, quando empenhadas no final do ano, o são de forma apressada e ineficiente a fim de se evitar a devolução ou perda da dotação disponível. A hipótese é que a devolução ou a perda, em tese, poderiam dar margem a questionamentos sobre a competência do gestor público responsável pela execução do orçamento, ou mesmo, a reduções do orçamento do exercício seguinte. Como consequência, Alves (2011) anota que, ao final do exercício financeiro, se observa, em geral, uma corrida dos órgãos governamentais para executar o orçamento disponível.

Para Carvalho (2012), quando um órgão responsável pela execução orçamentária se depara com incertezas das novas dotações que receberá, há um incentivo para se executar o máximo possível de recursos, pois a não execução, além de levar à perda da dotação atual, ocasiona redução das dotações futuras, uma vez que, no Brasil, ainda é elaborado um tipo de orçamento que pode ser qualificado como incremental. Ao analisarem o caso dos Estados Unidos, Robey e McKnight (2018) partilham da mesma visão ao concordarem que quaisquer recursos não utilizados podem sugerir uma falta de necessidade, contribuindo para a diminuição do orçamento futuro. Segundo Austin Valle (2016), relatórios da *Government Accountability Office* (GAO), órgão do Poder Legislativo responsável por serviços de auditoria, avaliações e investigações das contas públicas do governo dos Estados Unidos, atribuíram, explicitamente, parte do problema ao “mau planejamento” dos líderes dos órgãos governamentais. Tais relatórios, iniciaram uma discussão política naquele país sobre esse fenômeno orçamentário apelidado pelos americanos de “*use it or lose it*”³.

3 Em tradução livre, o fenômeno poderia ser chamado de use-o ou perca-o, e pode ser associado à “dezembrada” no caso brasileiro ou, ainda, como a “*march madness*” (loucura de março) no caso do Canadá, haja vista que o ano fiscal naquele país se inicia em 1º de abril, findando em 31 de março. (AUSTIN VALLE, 2016).

O segundo aspecto de significativo impacto na execução orçamentária foi tratado por Alves (2015) como uma espécie de “rolagem do orçamento” para os anos seguintes. Para aquele autor, tal situação provoca uma dissociação entre a execução orçamentária e a execução financeira da despesa mediante o abuso de inscrição de altos volumes de recursos em Restos a Pagar. Tais resíduos passivos são inscritos contabilmente como obrigações a pagar no exercício subsequente.

Uma das implicações negativas do modelo atual, que concentra uma quantidade indiscriminada de empenhos no final do exercício financeiro, é o descompasso entre a execução orçamentária e a execução financeira. Com efeito, nesses casos, a despesa é registrada num exercício financeiro, mas seus efeitos financeiros ocorrem no exercício seguinte. Para Piscitelli (2012), trata-se de um procedimento inadequado de execução orçamentária que onera o orçamento vigente de forma inapropriada e pressiona a execução financeira do exercício subsequente.

Por meio do instrumento dos Restos a Pagar, as dotações orçamentárias tramitam por mais de um exercício e propiciam a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária, permitindo, desta forma, que as despesas em curso não sejam interrompidas. Entretanto, Alves (2011) defende a adoção paulatina de dois tipos de mecanismos que permitiriam regulamentar a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária: as dotações plurianuais e o “*carry-over*”. No primeiro caso, as dotações são planejadas ainda na origem do orçamento, com duração plurianual; quanto ao “*carry-over*”,⁴ as dotações, independentemente de sua vigência, poderiam ser transportadas para o exercício financeiro seguinte, no todo ou em parte. (ALVES, 2011).

O quadro descrito, gerado pelo contingenciamento, retroalimenta o sistema, pois a indiscriminada emissão de notas de empenho ao final do exercício financeiro, além de tender a propiciar aquisições e contratações de baixo alinhamento estratégico e a posterior inscrição em Restos a Pagar, pode comprometer a programação financeira do exercício seguinte, contribuindo para a geração de novo contingenciamento do orçamento no exercício financeiro subsequente. Essa percepção é corroborada por Alves (2015) ao afirmar que tais obrigações representam um volume superior à capacidade de pagamento do Estado, comprometem as receitas futuras e imobilizam o governo no início de cada exercício financeiro.

De forma legal e racional, ao buscar o equilíbrio entre receitas e despesas, visando a garantir o equilíbrio fiscal, o Poder Executivo tende a retardar a execução orçamentária para o final do ano e a incentivar, como num efeito cascata, a materialização de diversos impactos negativos na qualidade dos gastos públicos, dentre os quais, aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico e a inscrição de altos volumes de recursos em Restos a Pagar.

Em particular, no caso do DCT, como Unidade Gestora Responsável (UGR) investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização, coordena a execução de um orçamento médio anual de aproximadamente R\$ 500 milhões. O DCT possui dois aspectos que merecem atenção especial neste artigo.

4 Na atualidade, o mecanismo do “*carry-over*” é adotado com relativo sucesso por diversos países, tais como Reino Unido, Suécia, Dinamarca e Alemanha. (ALVES, 2011).

O primeiro aspecto está relacionado à própria natureza do Departamento, pois os projetos de PD&I caracterizam-se pela presença de inúmeras e complexas variáveis, as quais, via de regra, tendem a elevar consideravelmente o grau de incerteza associado a sua execução, inclusive o risco de não se obter a tecnologia ou produto desejado.

O segundo aspecto, que guarda relação com o anterior, está relacionado à execução do orçamento, pois as aquisições e contratações dos programas e projetos em PD&I na área da defesa, tanto no mercado interno, quanto no mercado externo, devido a sua complexidade, comumente exigem análises e interpretações técnico-jurídicas com alto grau de refinamento e esforço.

Segundo Vieira e Álvares (2017), o mercado de defesa é fortemente regulado, inclusive por tratados internacionais, e, portanto, pressupõe longo prazo de maturação do processo de desenvolvimento, exige alta capacitação tecnológica e recursos humanos especializados, além de ser extremamente dependente tanto do orçamento e contratações governamentais quanto das exportações.

Ainda tratando do aspecto orçamentário e financeiro, incessantemente e especialmente em períodos de crise fiscal, as Forças Armadas, e, em particular, o Exército Brasileiro, tendem a incentivar seus gestores a antecipar o quanto possível a execução orçamentária (por intermédio da emissão de notas de empenho) de forma a mitigar os impactos negativos do contingenciamento e, ainda, estar em condições de receber novos créditos orçamentários. (Exército Brasileiro, 2019).

Portanto, em análise preliminar, os investimentos em PD&I no âmbito do Exército estariam mais vulneráveis de serem afetados pelos contingenciamentos, uma vez que, de forma velada, a organização com baixo nível de execução orçamentária poderia ser duplamente penalizada, tanto no aspecto orçamentário quanto no aspecto político.

3. Metodologia

Para analisar a execução orçamentária do DCT, dados abertos e de domínio público referentes aos últimos cinco anos (2015-2019) foram extraídos da ferramenta Tesouro Gerencial. Optou-se pela extração e análise dos dados referentes ao montante do orçamento autorizado nas seguintes ações orçamentárias de despesas discricionárias e de gestão exclusiva do DCT:

- Manutenção dos Sistemas de Comando e Controle do Exército (20XE);
- Desenvolvimento Tecnológico do Exército (20XJ); e
- Prestação de Ensino de Graduação e Pós-Graduação no Instituto Militar de Engenharia (2A82).

No que diz respeito aos dados coletados, foram considerados os créditos recebidos pelo DCT, por intermédio da Unidade Gestora Responsável (UGR) 160035 (DCT/GESTOR), nos exercícios financeiros encerrados entre os anos de 2015 a 2019, registrados na conta contábil 522210100 (provisão recebida) do SIAFI. Quanto aos créditos empenhados, foram considerados os dados dos créditos provisionados a partir da UGR 160035 a todas as Unidades Gestoras Executoras (UGE). Os dados foram tabulados e transformados em tabelas e gráficos que permitiram analisar, mês a mês, em percentuais, o desenvolvimento de uma execução orçamentária afetada pelo contingenciamento. Para permitir análises agregadas, os dados foram atualizados monetariamente em valores de dezembro de 2019 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Já para se analisar a percepção dos agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos, optou-se pela aplicação de uma pesquisa quantitativa descritiva do tipo *Survey*, em modelo de questionário, elaborado e estruturado em *Escala Likert* e constituído por sete questões. Haja vista que os institutos normativos determinam os padrões a serem obrigatoriamente seguidos por todos os órgãos públicos, especialmente aqueles relacionados à execução dos gastos, o tamanho da população não pôde ser mensurado. Foram, portanto, adotados os seguintes critérios para a aplicação do questionário: *i)* tamanho da população não definido; *ii)* escolha dos participantes de forma não-probabilística; *iii)* respostas anônimas; *iv)* questões objetivas; e *v)* sem opção de respostas parciais.

Antes de ser aplicado, realizou-se um teste piloto com quatro participantes não integrantes do universo da população estudada com o propósito de se identificar possíveis problemas de formatação, entendimento, plataforma de envio e recebimento, por exemplo. Tal decisão, permitiu testar os instrumentos, avaliar a viabilidade e a utilidade dos métodos de coleta e revisar e aprimorar os pontos necessários.

O questionário foi encaminhado por meio eletrônico a aproximadamente 120 participantes e esteve disponível para preenchimento entre os dias 27/02/2020 e 06/03/2020. Em sua maioria, a amostra foi composta por militares do Exército Brasileiro, de postos e graduações variadas, de diversas unidades da Federação, com experiência acumulada em organizações públicas civis e militares com capacidades e missões heterogêneas, e, ao final do período, obtiveram-se respostas de 42 participantes com o perfil desejado.

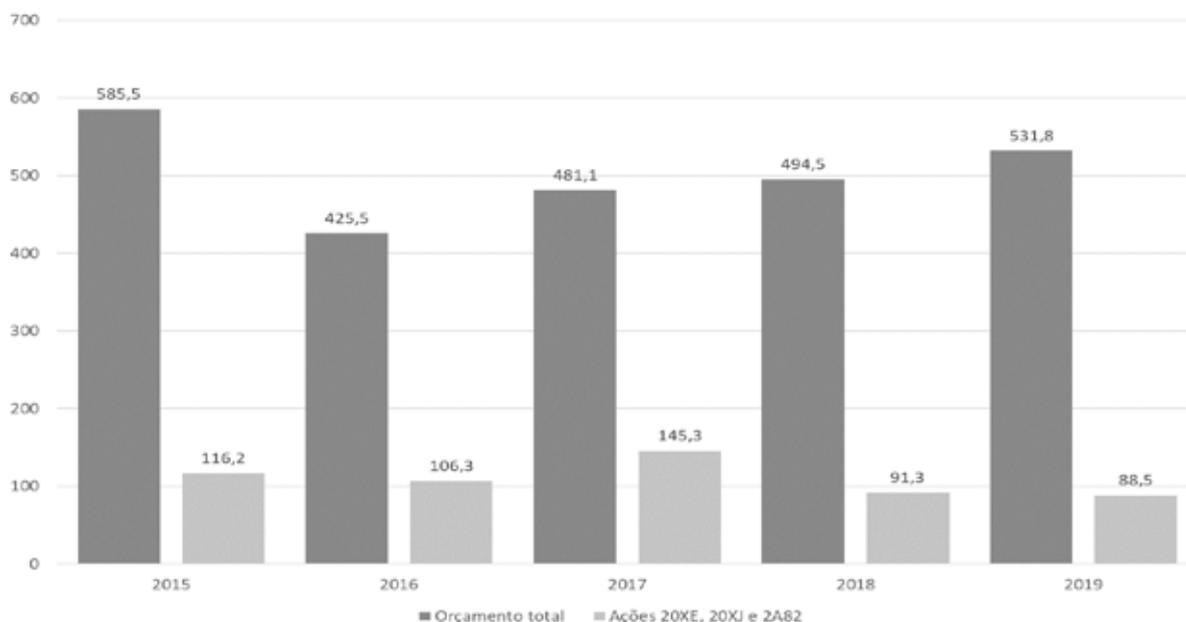
4. Resultados

Nesta seção, são apresentados os resultados da pesquisa, que objetivou analisar os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos, abordando, em particular, os desafios do DCT. Esse objetivo geral foi desdobrado em dois objetivos específicos, que constituem as seções subsequentes. Desse modo, na seção 4.1 analisa-se a execução orçamentária do DCT, cujo orçamento é recorrentemente realizado sob a influência do contingenciamento, e demonstram-se, na prática, os fluxos dos descontingenciamentos e dos gastos públicos (empenhos). Em seguida, na seção 4.2, analisa-se a percepção dos agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos com base na tabulação das respostas a um questionário especificamente desenhado com esse propósito.

4.1. Execução orçamentária do DCT

O orçamento previsto na LOA e alocado nas Ações Orçamentárias Manutenção dos Sistemas de Comando e Controle do Exército (20XE), Desenvolvimento Tecnológico do Exército (20XJ) e Prestação de Ensino de Graduação e Pós-Graduação no Instituto Militar de Engenharia (2A82), sob gestão do DCT, serve ao propósito de atender as atividades-fim do SCTIEx e representa aproximadamente 22% do orçamento anual total do Departamento, conforme apresentado no gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1 – Orçamento total e orçamento finalístico do DCT (2015 a 2019), R\$ milhões correntes



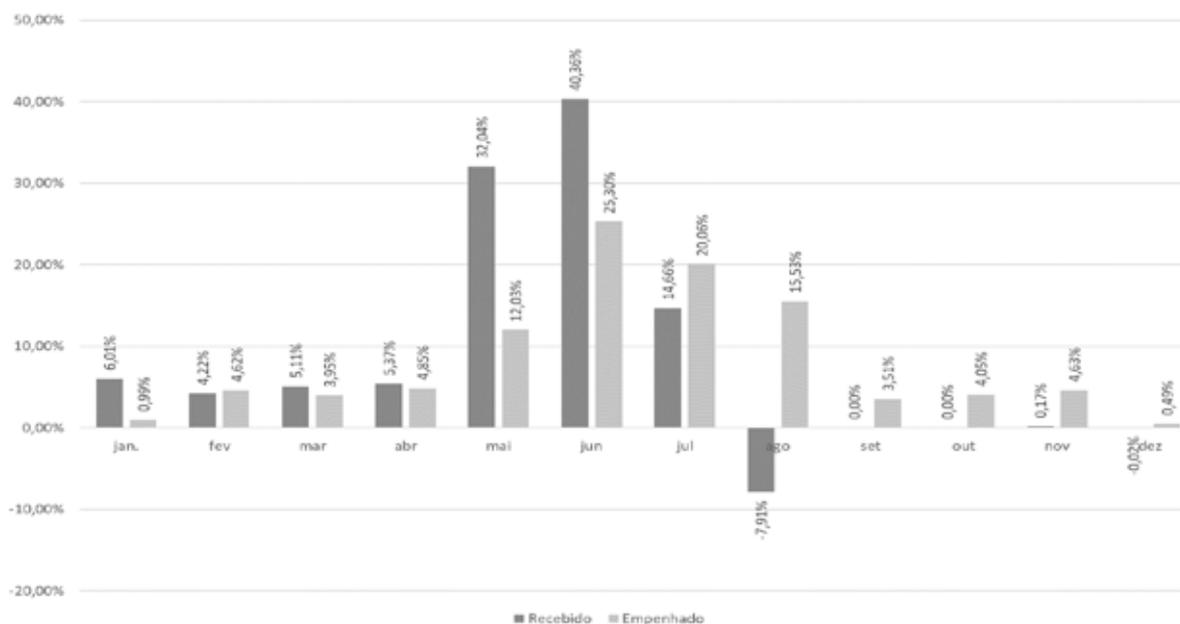
Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/ GESTOR). Elaborado pelos autores.

Não fossem os projetos, programas e atividades em PD&I vinculadas ao Portifólio Estratégico do Exército, conduzidos pelo DCT e suas Organizações Militares Diretamente Subordinadas (OMDS), o montante alocado naquelas ações orçamentárias seria a única fonte de recursos disponíveis para atender as demandas do SCTIEx.

Os gráficos apresentados a seguir demonstram, em percentual, a cada mês, o fluxo do descontingenciamento (recebido) e da aplicação (empenhado) dos créditos orçamentários em valores nominais.

Em 2015, foi observado o seguinte comportamento:

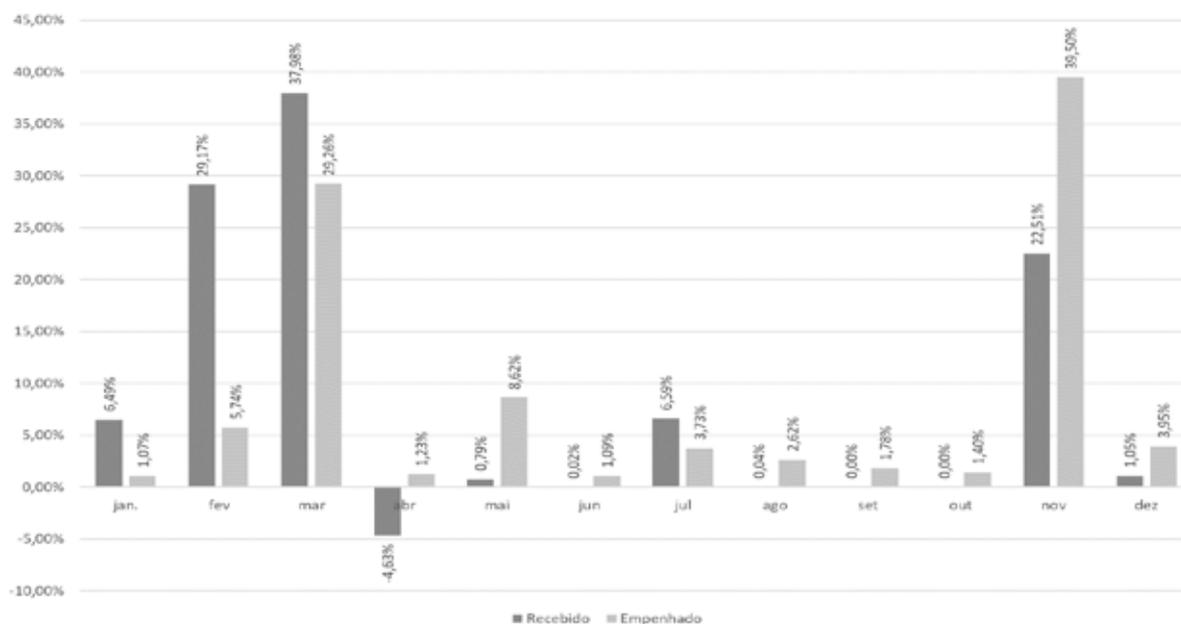
Gráfico 2 – Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2015)



Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/ GESTOR). Elaborado pelos autores.

No gráfico, verifica-se que os meses entre janeiro e abril de 2015 apresentaram baixa movimentação orçamentária, com as descentralizações ocorrendo por duodécimos, conforme previsto no art. 168 da CF. Somente após a sanção da Lei nº 13.115/2015 (LOA 2015) o DCT teve 32,04% de seu orçamento autorizado, seguido de uma nova descentralização de 40,36% no mês seguinte. Naquele ano, no que se refere às ações orçamentárias pesquisadas, o orçamento foi sendo descontingenciado em parcelas mensais, sendo que a última delas foi recebida pelo DCT no mês de julho. Entretanto, é possível verificar que no mês de agosto foram recolhidos 7,91% do montante até então disponibilizado, numa clara situação de corte orçamentário, tendo em vista que não foram posteriormente devolvidos. Ao se observar o fluxo orçamentário acima, também é possível inferir que o DCT estava com seus processos licitatórios homologados, pois, à medida que os créditos foram desbloqueados, o gasto público foi gradativamente realizado e, como resultado, apenas 5,12% do orçamento foi empenhado no final daquele ano.

Sobre a execução orçamentária do ano de 2016, representada no gráfico 3, verifica-se um padrão completamente diferente do ano de 2015, com uma parcela significativa do orçamento sendo descontingenciado já nos três primeiros meses do ano (73,64%). Em boa medida, tal situação deve ser creditada à sanção da Lei nº 13.255/2016 (LOA 2016) já em janeiro daquele ano.

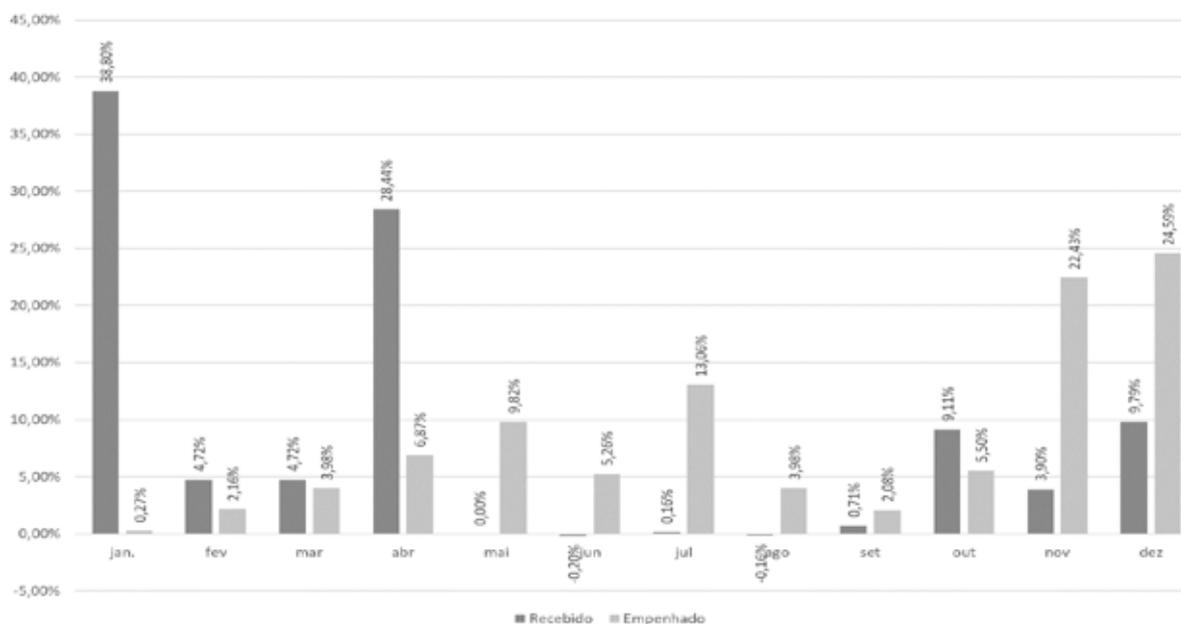
Gráfico 3 – Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2016)

Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/ GESTOR). Elaborado pelos autores.

Não obstante, parte do orçamento foi descontingenciado apenas no final do exercício financeiro, gerando o efeito da rolagem para o final do ano, tendo em vista que 23,56% do total foi recebido ou autorizado nos meses de novembro e dezembro, oportunidade em que as UGE vinculadas ao SCTIEx emitiram notas de empenho correspondentes a 43,45% do orçamento total do ano. Eventualmente, alguns tipos de aquisições ou contratações públicas, por singularidade e característica, precisam que todo o orçamento necessário esteja disponível para empenho após a assinatura dos contratos. Dito de outra forma, mesmo que o orçamento seja parcialmente disponibilizado no início do exercício financeiro, a execução do gasto público ficará condicionada ao recebimento da parte contingenciada.

Os dados relativos a 2017 estão mostrados no gráfico 4:

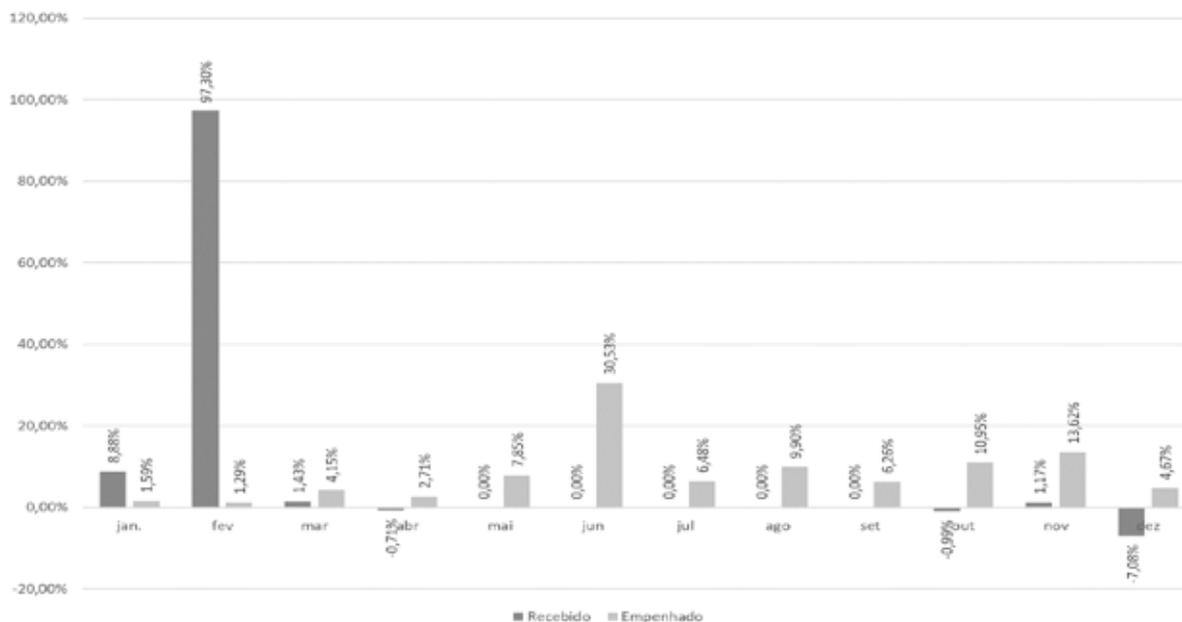
Gráfico 4 – Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2017)



Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/ GESTOR). Elaborado pelos autores.

Sobre a execução orçamentária daquele ano, representada pelo gráfico 4, o qual teve a Lei nº 13.414/2017 (LOA 2017) também sancionada no início do exercício, o Departamento teve 38,80% de seu orçamento autorizado em janeiro, seguido de uma volumosa descentralização em abril, no montante de 28,44%, perfazendo, com o somatório das descentralizações de fevereiro a março, um total de 76,68% do orçamento previsto autorizados até abril. O ano de 2017 também apresentou um alto volume de créditos empenhados nos meses de novembro e dezembro, 47,02%, do seu orçamento total. Contudo, teve 13,71% do seu orçamento descontingenciado no mesmo período.

O gráfico 5 representa a execução orçamentária do ano de 2018, o qual teve a Lei nº 13.587/2018 (LOA 2018) sancionada logo no segundo dia do ano e demonstra um padrão de movimentação orçamentária comparado ao de uma ação de despesa obrigatória, tendo em vista que teve praticamente 100% do seu orçamento autorizado logo no início daquele ano.

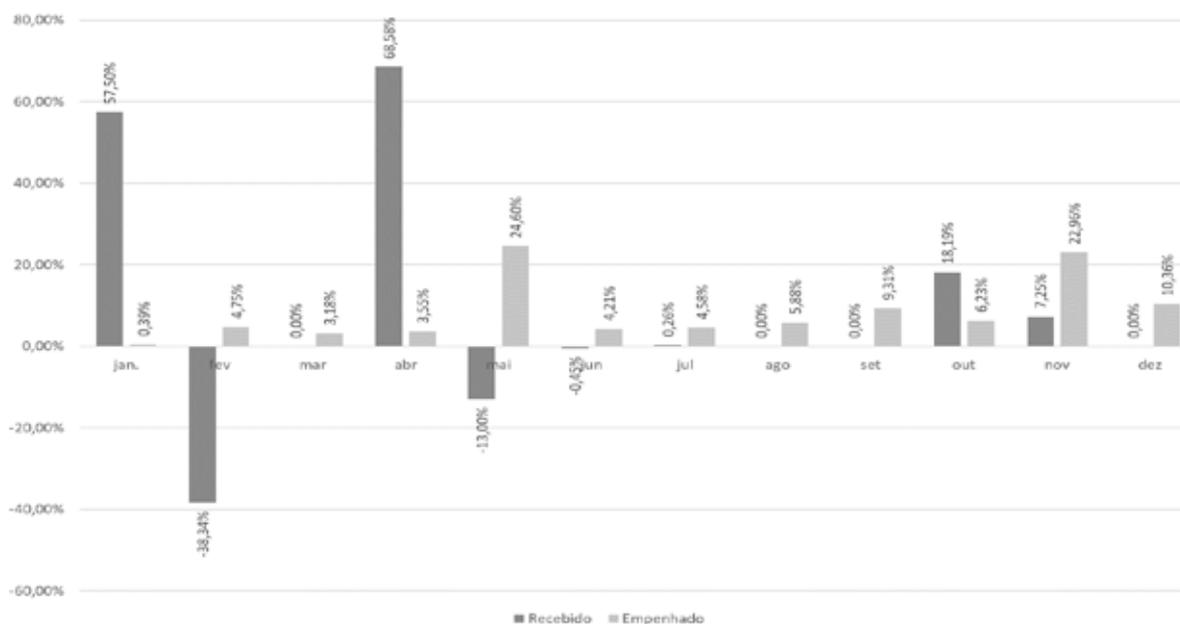
Gráfico 5 – Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2018)

Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/ GESTOR). Elaborado pelos autores.

No gráfico, é possível verificar que os gestores públicos executaram o orçamento de forma relativamente distribuída durante todo o ano, com os picos de gastos públicos acontecendo nos meses de junho (30,53%) e de novembro e dezembro (18,29%). Ao ter o orçamento sob sua responsabilidade autorizado logo no início do ano, o gestor público reúne mais condições para atingir as metas e os objetivos referentes ao planejamento orçamentário e estratégico do seu órgão, inscreve um menor volume de despesas em Restos a Pagar e, portanto, avalia melhor a conveniência das aquisições e contratações pretendidas. Entretanto, chama a atenção que ao final daquele ano o Departamento teve 7,08% do orçamento recolhido. Tal situação poderia ser creditada a um improvável contingenciamento, ou, mais provavelmente, demonstra uma incapacidade do órgão em executá-lo.

O gráfico 6 representa a execução orçamentária do ano de 2019, que teve a Lei nº 13.808/2019 (LOA 2019) também sancionada no mês de janeiro.

Gráfico 6 – Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2019)

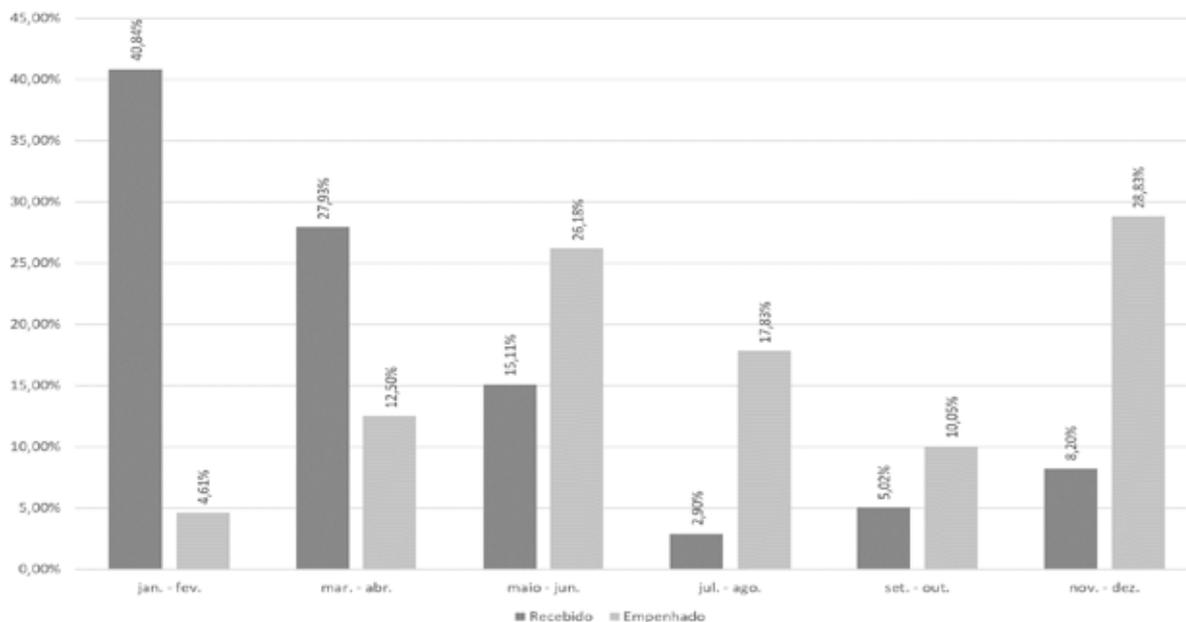


Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/ GESTOR). Elaborado pelos autores.

Naquele ano, os gestores públicos do DCT foram surpreendidos com 57,50% do orçamento já autorizados em janeiro. Contudo, no mês seguinte, foram recolhidos 38,34% por motivo de contingenciamento, permanecendo 19,16%. Houve nova descentralização em abril (68,58%) e novo recolhimento em maio (13,00%). Por fim, novas descentralizações ocorreram em outubro e novembro, contribuindo para que 33,32% dos gastos públicos tenham ocorrido nos meses de novembro e dezembro. Naquele ano, apenas 7,25% do orçamento foi descontingenciado no final do ano.

O gráfico abaixo apresenta um resumo percentual de créditos recebidos e empenhados ao longo dos cinco anos analisados segmentados por bimestres. Ao contrário dos gráficos precedentes – para cuja elaboração se usaram valores nominais –, empregaram-se, na elaboração do gráfico 7, valores deflacionados pelo IPCA para permitir que se somassem, por exemplos, os valores recebidos nos primeiros bimestres dos cinco anos que compõem a série analisada.

Gráfico 7 – Execução Orçamentária do DCT (2015 – 2019), bimestres



Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/ GESTOR). Elaborado pelos autores.

Os dados indicam uma concentração dos valores recebidos nos dois primeiros bimestres. Ainda assim, em janeiro e fevereiro, somente 40,84% dos valores referentes aos cinco anos que compõem a série foram recebidos. Isso quer dizer que as leis orçamentárias têm sido aprovadas com atrasos (uma vez que cerca de 60% dos recebimentos ocorre depois do início do ano), o que tende a prejudicar o planejamento das ações do DCT.

As aquisições e contratações sob sua responsabilidade possuem, em sua fase inicial, riscos elevados em virtude de aspectos como *i)* falta de clareza em relação ao escopo; *ii)* tecnologia não conhecida ou a ser desenvolvida; *iii)* imprecisão da demanda; e *iv)* tendência à subestimação dos investimentos necessários. Além disso, as aquisições e as contratações dos programas e projetos em PD&I na área da defesa comumente demandam vultosos investimentos públicos e, portanto, atraem demasiada atenção da sociedade e dos órgãos de controle interno e externo quando comparados àqueles que objetivam à aquisição e contratação de produtos e serviços ditos de “prateleira”.

O atual modelo do processo licitatório determinado pela legislação em vigor é demasiadamente técnico e rígido, concorrendo para que, não raro, demande muito tempo para sua finalização (homologação pela autoridade competente), independentemente do tipo de material a ser adquirido ou serviço a ser contratado.

No caso das aquisições do DCT, ainda que a Lei 13.243/2016, que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, tenha criado condições favoráveis e menos engessadas para a contratação de serviços ou para a aquisição de materiais relacionados com as atividades de PD&I, esses problemas, em grande medida, tendem a persistir.

O gráfico 7 revela ainda que os empenhos se concentram, ao longo do período entre 2015 e 2019, no bimestre maio – junho (26,18%) e, principalmente, no bimestre novembro – dezembro (28,83%). Ainda que, conforme se viu nos gráficos 2, 5 e 6, nos anos de 2015, 2018 e 2019, a concentração de empenhos no final do ano não tenha sido observada, em 2016 e em 2017 (gráficos 3 e 4) esse fenômeno foi claramente observado. Ao se considerarem os valores totais deflacionados pelo IPCA, verifica-se, portanto, que quase 30% dos empenhos do DCT concentram-se nos meses de novembro e dezembro. É importante repisar que os valores analisados representam uma parcela significativa do orçamento total daquele órgão e, em vista disso, os dados sugerem que o fenômeno pode estar ocorrendo no DCT.

Por conta do contingenciamento, a execução do orçamento das ações de despesas discricionárias não guarda um padrão linear entre os anos, demandando, por parte dos agentes públicos competentes, uma especial atenção à elaboração do planejamento orçamentário do órgão. Por conta dessa imprevisibilidade, tendo em vista que, não raro, o orçamento descontingenciado pode ser novamente bloqueado, recolhido ou “cortado”, a depender das condições fiscais do período, o responsável pela execução do orçamento não pode ter certeza do montante ou do momento no qual seu órgão será contemplado com os recursos previstos na própria LOA.

Parece obvio que num órgão público como o Departamento de Ciência e Tecnologia, que trata de aquisições e contratações com considerável carga e apelo tecnológico que demandam, em seus processos licitatórios, estudos técnico-jurídicos mais complexos e potencialmente demorados, o contingenciamento orçamentário, em tese, transforma-se em uma barreira a ser transposta, e, da mesma maneira, com maior potencial de prejudicar a entrega de produtos e serviços em PD&I na área de defesa.

4.2. Percepção dos responsáveis pela realização dos gastos públicos

Na seção anterior, a pesquisa foi restrita aos créditos orçamentários das ações de despesas discricionárias recebidos e executados sob gestão do DCT, que representam aproximadamente 22% do orçamento total daquele órgão. Nesse sentido, o questionário aplicado pode ser considerado uma extensão da seção precedente, tendo em vista que as questões trataram dos créditos orçamentários recebidos no final do ano de forma genérica, ou seja, sem especificar os tipos de ações orçamentárias, sejam elas de despesa discricionária ou despesa obrigatória, e sem especificar o órgão gestor dos recursos.

Conforme constatado, a execução do orçamento das ações de despesas discricionárias não guarda um padrão linear entre os anos, portanto, saber o tempo em que o agente público atuou em funções relacionadas aos gastos públicos revela em quantos ciclos orçamentários participou e, por consequência, seu nível de experiência. Assim sendo, verificou-se, inicialmente, o nível de experiência dos respondentes. Mais de 80% deles afirmaram ter sete anos ou mais de experiência.

Os participantes foram também inquiridos sobre sua experiência em funções ou atividades relacionadas às áreas de planejamento ou execução dos gastos públicos em qualquer de suas fases (planejamento, licitação, empenho, liquidação ou pagamento). Como resultado, 100% dos responderam declararam possuir experiência

nas áreas relacionadas ao tema do presente trabalho. Desse modo, trata-se de uma amostra formada por profissionais experientes e capazes de representar adequadamente o universo de pesquisa.

Uma hipótese que se pretendeu testar é a de que quando o orçamento é autorizado ou descontingenciado, os decisores, em todos os níveis, procuram direcionar o crédito para as UGE que possuem capacidade de empenhar “imediatamente”. Essa hipótese foi testada ao se questionar se, em seu órgão, departamento ou divisão, o respondente já presenciou o recebimento de créditos orçamentários nos meses de novembro ou dezembro sob a orientação de empenhá-los imediatamente. Todos os respondentes declararam que já presenciaram o recebimento de créditos orçamentários conforme a situação proposta. O resultado chama a atenção porque corrobora a afirmação, descrita no referencial teórico, de que o contingenciamento retarda, o quanto possível, a execução do orçamento para o final do ano. Tal situação provoca uma espécie de “orçamento paralelo” que pressiona, por meio da inscrição de um grande volume de despesas em Restos a Pagar, a execução orçamentária do próximo ano, gerando novo contingenciamento.

Em seguida, os participantes foram questionados sobre a possibilidade de algum tipo de reprovação ou crítica do órgão gestor dos créditos orçamentários (isto é, do órgão provisionador) caso deixassem de aplicá-los nas condições descritas acima. Questionou-se ainda se esse quadro poderia levar à diminuição do orçamento e se, por outro lado, a aplicação imediata dos recursos poderia levar a aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico. As respostas estão registradas na tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Distribuição de Frequências de Questões do Survey

| Questão | Concorda totalmente | Concorda | Indiferente | Discorda | Discorda Totalmente |
|--|---------------------|----------|-------------|----------|---------------------|
| Na sua opinião, deixar de aplicar (empenhar) um crédito orçamentário recebido nos meses de novembro ou dezembro, efetuando sua devolução, acarreta em reprovação ou crítica do órgão provisionador? | 57,1% | 26,2% | 0% | 7,1% | 9,5% |
| Com base em sua experiência, deixar de aplicar ou empenhar um crédito recebido nos meses de novembro ou dezembro, efetuando sua devolução, acarreta em diminuição do orçamento como forma de punição ou entendimento de que não seria mais necessário? | 35,7% | 35,7% | 0% | 7,1% | 21,4% |

| Questão | Concorda total-mente | Concorda | Indiferente | Discorda | Discorda Totalmente |
|--|----------------------|----------|-------------|----------|---------------------|
| Na sua opinião, quando o gasto público (empenho) é realizado mediante o recebimento de créditos orçamentários nos meses de novembro ou dezembro, sob orientação de aplicação (empenho) imediata, gera aquisições ou contratações de “baixo alinhamento estratégico”? | 61,9% | 28,6% | 0% | 7,1% | 2,4% |

Fonte: elaborada pelos autores

O resultado da primeira questão apresentou a concordância total ou parcial de 83,3% dos respondentes, indicando que, ao receber créditos orçamentários nos meses de novembro ou dezembro, devolvê-lo não é uma hipótese bem aceita pelo órgão gestor do crédito. Ainda, na hipótese apresentada, apenas 16,7% dos participantes que compunham a amostra de pesquisa discordaram parcialmente ou totalmente, não tendo havido quem avaliasse essa possibilidade como indiferente.

Em seguida, pretendeu-se compreender se, na hipótese de o órgão provisionado deixar de aplicar (empenhar) um crédito orçamentário recebido nos meses de novembro ou dezembro, efetuando sua devolução, tal situação poderia acarretar uma diminuição do orçamento para o próximo ano. O resultado apresentou uma expressiva concordância, total ou parcial, de 71,4% dos respondentes, indicando que, ao receber créditos orçamentários nos meses de novembro ou dezembro, devolvê-los pode acarretar em diminuição do orçamento para o próximo ano. Dentre tantos, um dos possíveis motivos pode ser creditado ao entendimento de que o atual modelo de planejamento orçamentário tem um caráter incremental, ou seja, é pensado de forma a possibilitar um aumento gradual de um ano para o outro. Contrariando a hipótese, 28,6% dos respondentes discordaram parcialmente ou totalmente, talvez pelo entendimento de que a simples inserção de um projeto, programa ou atividade, no planejamento orçamentário do órgão, basta para a manutenção dos recursos ao longo do tempo.

Quando têm a oportunidade, os órgãos da administração pública procuram propagar para os tomadores de decisão que os recursos disponibilizados são escassos e aquém do considerado ideal para a realização dos programas, projetos ou atividades sob sua responsabilidade. Portanto, no caso daquele órgão ser contemplado com créditos orçamentários no final do ano, os gestores públicos responsáveis têm incentivos para empenhar a despesa. Essa hipótese foi testada, ao perguntar se, nessa situação, caso necessário, os órgãos utilizariam o critério dos processos licitatórios disponíveis para empenho imediato. De forma praticamente unânime, as respostas evidenciaram que os respondentes corroboraram com a afirmação acima.

Na extensa revisão bibliográfica, foi possível verificar que há uma convergência de pensamento sobre a qualidade do gasto público quando realizado de forma apressada e tardia. Para Alves (2011) e Piscitelli (2012), quando

o orçamento público é aplicado nessa situação, há um campo fértil para aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico. Esse pensamento foi objeto da última pergunta do questionário.

Por último, a Tabela 1 indica que 90,5% dos participantes compartilham, de maneira total ou parcial, do entendimento de que a rolagem do orçamento para o final do ano tem potencial de gerar aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico. Na questão proposta, apenas 9,5% dos respondentes, de alguma forma, discordaram. Desse modo, as repostas obtidas sugerem que o contingenciamento orçamentário tem potencial de gerar impactos negativos na execução dos gastos públicos.

5. Conclusões

Neste artigo, analisaram-se os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos. Em particular, analisou-se o caso do Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) do Exército Brasileiro, que é responsável por planejar, orientar, controlar e coordenar as atividades de ciência e tecnologia, de estímulo à inovação e de fomento à indústria de defesa nacional.

Com esse propósito, revisou-se a literatura sobre os principais instrumentos de planejamento governamental e demonstrou-se que, apesar de aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), as Ações Orçamentárias Discricionárias, as quais são parte considerável do orçamento público, podem ser bloqueadas (contingenciadas) com vistas à busca do equilíbrio fiscal. Esse contingenciamento torna os gestores públicos limitados no que diz respeito à realização dos programas, projetos e atividades sob sua responsabilidade, tendo em vista a baixa previsibilidade orçamentária atribuída às ações discricionárias.

Para cumprir o objetivo geral pretendido, foram definidos dois objetivos específicos: *i)* analisar a execução orçamentária do DCT, cujo orçamento é recorrentemente realizado sob a influência do contingenciamento; e *ii)* analisar a percepção dos agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos.

Os resultados confirmaram a hipótese de que o contingenciamento tem o potencial de gerar impactos negativos na execução dos gastos públicos. Além disso, revelaram que as dotações tendem a concentrar-se no final dos exercícios financeiros, caracterizando aquilo que é pejorativamente chamado de “dezembrada”. Esse fenômeno favorece a aquisição de produtos ou a contratação de serviços pouco aderentes ao planejamento governamental. Constatou-se, assim, que a realização dos gastos públicos por meio das ações de despesas discricionárias, requer, por parte dos agentes públicos competentes, uma especial atenção à elaboração do planejamento orçamentário do órgão, haja vista toda a complexidade e imprevisibilidade inerentes a esse processo.

As repostas obtidas mediante a aplicação de um questionário também confirmaram a percepção descrita acima. Por meio daquela pesquisa, foi possível inferir que é prática comum nos órgãos públicos o recebimento de créditos orçamentários sob a condição de “empenho imediato” no final dos exercícios financeiros.

Nos momentos de desbloqueio, geralmente a partir da primeira quinzena de novembro, os responsáveis pela alocação dos recursos solicitam informações àqueles que têm processos licitatórios em condições de receber créditos para que sejam empenhados com tempestividade. Aqueles que acenam com um sinal positivo, não raro, acabam por receber alguns milhões de reais advindos de outros órgãos dentro da mesma Unidade Orçamentária (UO), do mesmo ministério, ou, até mesmo, de outros ministérios sem capacidade de aplicação, nesse caso, por intermédio dos destaques.

Entretanto, as aquisições e contratações em PD&I na área da defesa exigem uma análise e interpretação técnico-jurídica com alto grau de refinamento e esforço, e, por isso, o tempo necessário para a finalização dos processos licitatórios impacta o desempenho da execução orçamentária do DCT e o coloca em posição de desigualdade em relação aos órgãos da estrutura do Exército responsáveis pela aquisição ou contratação de produtos e serviços menos complexos.

Por fim, ao aglutinar informações sobre os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos, o presente artigo pode servir como mais uma fonte de dados e informações em benefício do planejamento, alocação, e apoio à tomada de decisão dos agentes públicos competentes, contribuindo para a manutenção dos investimentos nos programas, projetos ou atividades de defesa voltados para a ciência, tecnologia, inovação, pesquisa e desenvolvimento no âmbito do Exército Brasileiro, e, nessa esteira, de maneira mais abrangente, pode contribuir para a discussão sobre o atual modelo de busca pelo equilíbrio fiscal.

Referências

ALVES, D. P. **Carry-over**: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal. 2011.

ALVES, G. H. T. **O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção**: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil. Revista da CGU, v. 7, n. 11, 2015.

AUSTIN VALLE, B. A. **Use it ou lose it**: Do year-end budget practices permanently inhibit Federal IT Projects? Washington, DC: Georgetown University, 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei de responsabilidade Fiscal (LRF) e suas atualizações. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015.

_____. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação.

_____. Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016.

_____. Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017.

_____. Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018.

_____. Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019.

_____. Exército Brasileiro. Diretriz Especial de Gestão Orçamentária e Financeira para o ano de 2019.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública**: teoria, prática e mais de 800 exercícios. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CARVALHO, M. B. **Restos a Pagar e a Anualidade Orçamentária**. Brasília: Instituto Serzedello Côrrea (ISC), 2012.

CORRÊA, L. D. P.; MARTINHO, B. C.; VIEIRA, A. L. **Inovação e contratos de tecnologia**: temas de interesse da Defesa Nacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FENILI, R. **Governança em aquisições públicas**: teoria e prática à luz da realidade sociológica. Niterói, RJ: Impetus, 2018.

GONTIJO, V. Orçamento impositivo, contingenciamento e Transparência. Cadernos ASLEGIS. Brasília, 2010.

PISCITELLI, R. B. *et al.* **Contabilidade Pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 12. ed. rev., ampliada e atualizada até março de 2012. São Paulo, Atlas, 2012.

ROBEY, S. L.; Macknight, M. A. **Spending Surges**: Considerations toward a proposed model for explaining budgetary slack in expiring budgets. Evansville Macrothink Institute, 2018.

SOUZA, A. R. **As trajetórias do planejamento governamental no Brasil**: meio século de experiências na administração pública. Salvador: Revista do Serviço Público, 2004.

Impacts of contingency on the execution of public spending: the case of the Brazilian Army's Department of Science and Technology

Recebido 08-fev-21 **Aceito** 04-mai-21

Resumo O objetivo deste artigo é analisar os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos. Em particular, analisa-se o caso do Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) do Exército Brasileiro, que é responsável por planejar, orientar, controlar e coordenar as atividades de ciência e tecnologia, de estímulo à inovação e de fomento à indústria de defesa nacional. A análise é precedida por uma breve revisão dos instrumentos de planejamento governamental utilizados pela administração pública. Analisa-se a execução orçamentária do DCT, cujo orçamento é recorrentemente realizado sob a influência do contingenciamento, no período entre 2015 e 2019. Em seguida, a percepção de 42 agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos é analisada com base na tabulação das respostas a um questionário especificamente desenhado com esse propósito. Os resultados confirmam a hipótese de que o contingenciamento tem o potencial de gerar impactos negativos na execução dos gastos públicos e revelam que as dotações tendem a concentrar-se no final dos exercícios financeiros, caracterizando aquilo que é pejorativamente chamado de “dezebrada”. Esse fenômeno favorece a aquisição de produtos ou a contratação de serviços pouco aderentes ao planejamento governamental.

Palavras-chave planejamento e orçamento público. execução orçamentária. contingenciamento. aquisições e contratações públicas. pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I).

Abstract *The aim of this work is to analyze the impacts of expenditure limitations on the execution of public expenditures. In particular, we analyze the case of the Department of Science and Technology (DCT) of the Brazilian Army, which is responsible for planning, guiding, controlling and coordinating science and technology activities, for stimulating innovation and for promoting the national defense industry. The analysis is preceded by a brief review of the government planning tools used by the public administration. DCT expenditures (which are repeatedly executed under the influence of expenditure limitations) in the period between 2015 and 2019 were analyzed. The perception of 42 agents directly involved with processes related to the execution of public expenditures is analyzed based on the tabulation of the responses to a questionnaire designed for this purpose. The results confirm the hypothesis that expenditure limitations may have negative impacts on the execution of public expenditures and discloses their clustering in the last months of each financial year (similarly to the English expression “use it or lose it”). That favors the purchasing of products or the contracting of services not fully adherent to government planning.*

Keywords *public planning and budget. budget execution. contingency. public acquisitions and contracts. research, development and innovation (RD&I).*