

A dinâmica da Meta de Resultado Primário e a execução orçamentária do Exército Brasileiro de 2008 a 2021


The dynamics of the Primary Result Target and the Brazilian Army's budget execution from 2008 to 2021

Resumo: A fim de investigar a relação da execução orçamentária do Exército Brasileiro com a Meta de Resultado Primário, foi desenvolvido um apanhado documental e bibliográfico, assim como análises sobre o orçamento e a execução orçamentária da Força. Considerando a mecânica da regra fiscal e o risco que os contingenciamentos representam às atividades da instituição, reverberando na Defesa Nacional, visualizou-se um processo de rigidez da estrutura orçamentária do Exército nos últimos anos, o que representaria, por hipótese, medida de proteção em relação a constantes limitações de empenho impostas pelo Governo Federal em cada exercício financeiro. Percebeu-se, ainda, concentração de empenhos emitidos, nos últimos semestres e trimestres, resultante dos decretos de contingenciamento. Ademais, contemplou-se uma correlação moderada entre a execução orçamentária anual, semestral e trimestral e a inscrição de restos a pagar não processados.

Palavras-chave: Meta de Resultado Primário; Exército Brasileiro; Execução Orçamentária; Contingenciamento Orçamentário.

Abstract: With the general objective of investigating the relationship between the budgetary execution of the Brazilian Army and the Target of Primary Result, a documentary and bibliographical overview was developed, as well analysis on the budget and budgetary execution of the Force. Considering the mechanics of the fiscal rule and the risk that the contingencies represent to the institution's activities, reverberating in the National Defense, a process of rigidity of the Army's budget structure was visualized in the last years, which would represent, by hypothesis, a measure of protection in relation to the constant commitment limitations imposed by the Federal Government in each fiscal year. There was also a concentration of commitments issued in recent semesters and quarters, resulting from the contingency decrees. In addition, a moderate correlation was considered between the annual, half-yearly and quarterly budget execution and the registration of unprocessed remaining payables.

Keywords: Primary Result Target; Brazilian army; Budget Execution; Budget Contingency.

Marcelle Alves de Santana 

Exército Brasileiro.
Superior Tribunal Militar
Brasília, DF, Brasil
marcelle403@yahoo.com.br

Marcelo Driemeyer Wilbert 

Universidade de Brasília. Programa de
Pós-Graduação em Ciências Contábeis
Brasília, DF, Brasil
marcelodw@unb.br

Recebido: 03 mai. 2023

Aprovado: 01 out. 2024

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 INTRODUÇÃO

O instrumento militar que o Brasil possui para sua defesa é constituído pelas Forças Armadas, compostas pela Marinha do Brasil (MB), pelo Exército Brasileiro (EB) e pela Força Aérea Brasileira (FAB). O Ministério da Defesa e as três Forças compõem o Setor de Defesa (Brasil, 2020).

O EB, escopo desta pesquisa, tem como missão contribuir para a garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, salvaguardando os interesses nacionais e cooperando com o desenvolvimento nacional e o bem-estar social (Brasil, 2016).

No ano de 2021, foi alocado ao Ministério da Defesa o montante de R\$ 113,9 bilhões, exceto créditos extraordinários, sendo distribuído assim: 85,8% ao pagamento de pessoal, 5,6% ao custeio e 6,4% a despesas com investimentos, com destaque para as despesas com programas e projetos estratégicos de defesa (Brasil, [20--?]a).

O papel de liderança regional na América do Sul e de participante nas operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) implica na necessidade de Forças Armadas modernas e bem equipadas, importando em aporte de recursos compatíveis. Manter as Forças Armadas adequadamente motivadas, preparadas e equipadas, a fim de serem capazes de cumprir sua missão constitucional; prover a adequada capacidade de dissuasão; e buscar a regularidade orçamentária-financeira para o Setor de Defesa, adequada ao pleno cumprimento de suas missões constitucionais e à continuidade dos projetos de Defesa são pressupostos da Política Nacional de Defesa (PND) (Brasil, 2016).

Dado que é prioritário assegurar a continuidade e a previsibilidade na alocação de recursos orçamentários e financeiros para o Setor de Defesa (Brasil, 2016), recupera-se o papel das regras fiscais, que são inseridas nos países para evitar a utilização irresponsável dos recursos públicos (Menezes; Junior, 2006).

O interesse mundial nas regras fiscais tem avançado em função da deterioração fiscal observada ao longo dos anos 1990 e o Brasil não fugiu dessa tendência mundial. A Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), um marco legal à gestão fiscal brasileira, buscou promover a responsabilidade na gestão fiscal. Essa legislação trouxe a regra fiscal Meta de Resultado Primário, que estabelece a necessidade de se definir já no processo orçamentário a Meta de Resultado Primário (diferença entre receita e despesa primária) (Brasil, 2000).

Contudo, quanto à gestão da Meta de Resultado Primário, a literatura acadêmica assinala como parte de seus reflexos às instituições públicas os contingenciamentos, isto é, corte do orçamento (Barros, 2020; Santos, 2020); descontingenciamentos concentrados nos últimos meses do exercício (Cavalcanti, 2018; Barros, 2020; Queiroz, 2020; Barbosa; Rodrigues, 2021) e inscrição de despesas em Restos a Pagar (RP) (Cavalcanti, 2018; Queiroz, 2020; Barbosa; Rodrigues, 2021).

Dessa forma, este estudo propõe-se a responder ao seguinte problema de pesquisa: houve relação entre a execução orçamentária do EB e a dinâmica da Meta de Resultado Primário no período de 2008 a 2021?

Assim, o objetivo desta pesquisa é o de verificar, no período de 2008 a 2021, a dinâmica da Meta de Resultado Primário e os efeitos na execução orçamentária do EB por meio das variáveis contingenciamentos, descontingenciamentos ao final do exercício financeiro e inscrição em Restos a Pagar Não Processados (RPNP).

A análise pretendida nesta pesquisa se justifica por levantar discussão importante para as finanças públicas e para a sociedade brasileira, investigando a Meta de Resultado Primário e se o processo orçamentário tem contemplado de forma adequada a formulação e a manutenção do planejamento e atividades de Defesa Nacional no âmbito do EB.

Compreender a concepção e a dinâmica das regras fiscais brasileiras ao longo do tempo é significativo dado o potencial de influenciar o presente e o futuro da sociedade brasileira. Analisar a sustentabilidade fiscal ultrapassa o aspecto da saúde financeira do ente estatal, pois afeta a qualidade de vida da população, posto que uma administração e execução fiscal inadequada interferem diretamente no montante de recursos destinados à prestação de serviços e à entrega de bens públicos (Bento; Araújo, 2016).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Processo Orçamentário

As principais leis orçamentárias são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e os Créditos Adicionais (Brasil, [20--?]a).

O orçamento brasileiro é do tipo autorizativo e, assim, as previsões planejadas não significam obrigatoriedade de sua execução, dado que pode existir a possibilidade de mudanças, em virtude de variações no quadro econômico ou fiscal, sinalizando a necessidade de alterações orçamentárias, inclusive forçando o governo a deixar de executar algumas despesas, chamadas de discricionárias (Santos; Gasparini, 2020).

As despesas primárias representam o conjunto de gastos que possibilitam a oferta de serviços à sociedade, deduzidas as despesas financeiras. As despesas primárias classificam-se em obrigatórias e discricionárias (Brasil, 2020).

As despesas obrigatórias são as despesas que o governo não pode deixar de executar, não podendo, em tese, ser contingenciadas (Brasil, 2020). Considerando o orçamento do Exército, são aquelas destinadas, basicamente, ao pagamento de pessoal, assistência médica e odontológica, alimentação; auxílio-funeral e natalidade de servidores civis; alimentação de militares em rancho; movimentação e fardamento de militares; decisões judiciais em mandados de segurança e outras (Brasil, 2020; Andrade, 2020).

Despesas discricionárias são as que permitem ao Poder Executivo uma flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante e à oportunidade de sua execução (Barros, 2020). Outras despesas correntes (custeio), investimentos e inversões financeiras são exemplos de despesas discricionárias.

2.2 Regras Fiscais e a Meta de Resultado Primário

As regras fiscais são amplamente utilizadas para restringir a discricionariedade da política fiscal e promover a disciplina fiscal. Seus principais objetivos envolvem comprometer os formuladores de políticas à sustentabilidade fiscal, aumentar a transparência e sinalizar aos mercados financeiros o curso da política fiscal. As regras também podem ter uma função política ao catalisar acordos sobre estratégias fiscais sólidas (Eyraud *et al.*, 2018).

As regras fiscais podem ser numéricas, correspondendo a uma restrição duradoura à política fiscal por meio de limites numéricos sobre os agregados orçamentários, implicando limites para a política fiscal que não podem ser alterados com frequência (Lledó *et al.*, 2017).

Nesse contexto, a LRF estabeleceu a elaboração do Anexo de Metas Fiscais (AMF) da LDO, que deve conter a Meta de Resultado Primário para o exercício financeiro a que se referir e para os dois seguintes (Brasil, 2000).

O resultado primário resulta do confronto de receitas e despesas primárias no exercício, retirada a parcela referente aos juros nominais incidentes sobre a dívida líquida. Sua apuração fornece uma avaliação do impacto da política fiscal nas contas públicas, e, com isso esse indicador evidencia o esforço fiscal do setor público, livre da “carga” dos déficits incorridos no passado, e permite apreciar a capacidade do governo de honrar compromissos (Paganotto; Oliveira; Antunes, 2017).

2.3 Contingenciamentos

Depois que a LOA é sancionada, é por meio da edição de decretos que o Poder Executivo efetivamente executa o orçamento. São estabelecidos, por meio de decretos de contingenciamento de despesas (ou de programação orçamentária e financeira), cronogramas de desembolso e programação financeira a serem observados pelos entes públicos no exercício financeiro com o fim de executar os objetivos e metas estabelecidos no PPA (Brasil, 2000; Barros, 2020).

O contingenciamento pode ser interpretado como a ferramenta utilizada pelo Poder Executivo, que bloqueia ou retarda e, em alguns casos, não executa parte da despesa prevista na própria LOA. O Poder Executivo Federal tem, frequentemente, usufruído de tal ferramenta para o atingimento das metas de ajuste fiscal estabelecidas (Barros, 2020).

O alvo dos contingenciamentos são as despesas discricionárias. Nesse escopo, os investimentos, por possuírem maior grau de flexibilidade que outras despesas, tendem a ser mais visados. Assim, por constituírem o atributo de impulsionar a economia e serem responsáveis pela contribuição positiva na acumulação bruta de capital fixo, na medida em que sofrem redução, comprometem a capacidade de crescimento do Estado e, em última instância, pioram a qualidade de vida do cidadão (Assis, 2019).

Destaca-se que os contingenciamentos podem gerar reflexos negativos para as instituições públicas e, por fim, para a sociedade brasileira, visto que os gestores públicos realizam planejamentos para cumprir suas metas e ações com oportunidade e efetividade junto à sociedade, conforme programado na LOA para seu órgão. Os estudos de Andrade (2020) e Barros (2020) buscaram sinalizar parte dos reflexos dos contingenciamentos.

Andrade (2020) ao analisar o contingenciamento no EB pontuou que as interrupções de fluxo orçamentário refletem diretamente nas entregas dos produtos contratados e no prazo final para a implementação dos projetos e programas estratégicos, além de causar insegurança jurídica e comercial no ambiente de investimentos da iniciativa privada.

Barros (2020), ao estudar os contingenciamentos no Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT), confirmou a hipótese de que têm o potencial de gerar impactos negativos na execução dos gastos públicos. Citou, ainda, que os contingenciamentos favorecem a concentração de dotações no final dos exercícios financeiros, caracterizando aquilo que

é pejorativamente chamado de “dezeembrada”. Esse fenômeno favorece a aquisição de produtos ou a contratação de serviços pouco aderentes ao planejamento governamental, devido à condição de “empenho imediato” no final do ano.

Em complemento à mecânica dos decretos, para alcançar a meta fiscal de resultado primário logo nos primeiros meses do ano, é praxe do Poder Executivo limitar o desembolso financeiro e restringir o volume de empenho. Nos últimos meses do ano, já com a meta alcançada, volume maciço de recursos é liberado, todavia o tempo é escasso para completar todos os estágios da despesa (Queiroz, 2020; Barros, 2020). Tal prática tende a gerar uma série de impactos negativos, pois os responsáveis pelos gastos públicos planejam-se para cumprir, com efetividade e oportunidade, a execução do gasto proposto para seu órgão na LOA. Todavia, ao longo do exercício financeiro, não conseguem prever qual será o montante da dotação com o qual seu órgão será contemplado, tampouco o momento do exercício em que o crédito orçamentário estará disponível para que possa empenhar a despesa (Barros, 2020).

De modo geral, pesquisas como de Barros (2020), Queiroz (2020), Santos (2020) e Barbosa e Rodrigues (2021) indicaram que há uma tendência de liberação do orçamento (descontingenciamento) ao final do exercício (próximo à data limite para empenho). Tal aspecto é uma consequência da operacionalidade dos limites de empenho pelo Governo Federal, sendo um reflexo da dinâmica da Meta de Resultado Primário, visto o relacionamento dos decretos de contingenciamento visando ao alcance dessa meta fiscal ao longo do exercício financeiro.

Outro reflexo da operacionalidade dos contingenciamentos é o estímulo a contratações não alinhadas ao planejamento institucional. Tem-se, ainda, que a liberação tardia do orçamento, ou seja, próximo ao término do exercício financeiro, promove o aumento da inscrição dos Restos a Pagar (RP), gerando reflexos no orçamento atual e seguinte(s) (Brasil [20--?]b).

Queiroz (2020), Barros (2020) e Barbosa e Rodrigues (2021) destacaram a falta de tempestividade (em razão da liberação tardia de orçamento) como barreira para o acontecimento de parte dos estágios da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento), ocasionado a inscrição de RP processados e não processados, a depender do caso concreto.

Dado o exposto, é viável que determinadas despesas discricionárias constem no rol de ressalvas da LDO, havendo a possibilidade, em tese, de não serem contingenciadas ao longo do exercício financeiro. Esse aspecto foi analisado neste estudo, visto o seu relacionamento com os contingenciamentos, estendendo-se, à dinâmica da Meta de Resultado Primário.

Relacionando os decretos de contingenciamento com o EB, a Diretriz do Comando do Exército de 2021-2022 insere que a restrição de recursos orçamentários provocada pelos contingenciamentos representa um fator de risco a que o EB está exposto (Brasil, 2021). Caso tal risco se materialize, poderá prejudicar a operacionalidade da Força, o apoio para a execução de projetos de assistência às populações em risco social, impactar a continuidade de programas e projetos estratégicos, sujeitando o sistema ao não cumprimento dos cronogramas, além de prejudicar o processo de transformação que requer investimentos nos principais programas e projetos estratégicos de forma que esses não sejam interrompidos, o que poderá impactar o índice de operacionalidade do Exército (Brasil, 2021, [20--?]b).

2.4 Defesa Nacional e o Exército Brasileiro

A Defesa Nacional na qualidade de bem público provido à sociedade por meio de políticas públicas, é essencial para a consecução do desejado grau de segurança do Brasil (Brasil, 2016). Com isso, engloba um conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (Brasil, 2020).

Neste estudo, destaca-se o pressuposto básico “Buscar a regularidade orçamentária-financeira para o Setor de Defesa”, pois há uma relação direta com o objetivo geral deste estudo, dado que a forma como a Meta de Resultado Primário é gerida pode, potencialmente, comprometer as atividades do EB e, por consequência, esse pressuposto básico. A reflexão neste aspecto pode ir mais longe, pois deficiências na estrutura orçamentária e financeira das Forças Armadas podem reverberar em, basicamente, todos os pressupostos básicos.

Entre os documentos relacionados à Defesa Nacional, é primordial mencionar a Política Nacional de Defesa (PND) (Brasil, 2016). A PND tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na CF/88 e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do país (Brasil, 2013). Dessarte, é o documento condicionante de maior nível de planejamento de defesa, estabelecendo os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), traduzidos como as condições a serem alcançadas e mantidas no âmbito de defesa (Brasil, 2016).

A Estratégia Nacional de Defesa (END), fundamentada nos posicionamentos estabelecidos na PND, é alicerçada nos objetivos de mais elevada importância no campo da defesa (Brasil, 2016). O documento orienta quanto às ações que devem ser tomadas para que cada OND seja alcançado. Portanto, representa o elo entre o posicionamento do Brasil nas questões de Defesa e as ações necessárias para efetivamente dotar o Estado da capacidade para atender seus interesses (Brasil, 2020). No que tange ao escopo desta pesquisa, destaca-se o objetivo “OND II - Assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas”, e a estratégia “ED-5 – Regularidade orçamentária e seu desdobramento em AED” (Brasil, 2016).

Dessa forma, o estudo do orçamento federal e, mais especificamente, do orçamento de Defesa no Brasil torna-se oportuno uma vez que este pode representar um instrumento para a análise do planejamento governamental voltado para o setor. Além disso, sua relevância relaciona-se à cenários de crise orçamentária pois, ainda assim, é necessário formular e manter um planejamento de defesa coerente com a END e a PND (Matos; Fingolo; Schneider, 2017).

3 METODOLOGIA

3.1 Objeto de estudo e período de análise

O Exército Brasileiro faz a gestão orçamentária das Unidades Orçamentárias (UO): Comando do Exército, Indústria de Material Bélico do Brasil – Imbel, Fundação Osório e Fundo do Exército. O foco desta pesquisa, por conveniência, foi as UO Comando do Exército e Fundo do Exército.

O período de análise escolhido, 2008 a 2021, se deu em virtude da disponibilidade de grande parte dos dados, principalmente, no Tesouro Gerencial (TG). Os dados foram coletados ao longo de 2022.

Todas as variáveis analisadas foram corrigidas a preços de 2021 com apoio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) média anual, apresentado no sítio eletrônico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Optou-se por não apropriar os dados relacionados ao ano de 2020 visto sua singularidade. Nesse ano, declarou-se estado de calamidade pública no Governo Federal por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020 com efeitos até 31 de dezembro de 2020, havendo dispensa do cumprimento das metas fiscais, como a Meta de Resultado Primário (STN, 2020).

3.2 Variáveis analisadas

As despesas primárias discricionárias estão no cerne da discussão do contingenciamento para o atingimento do Resultado Primário. Assim, analisaram-se apenas as despesas discricionárias da Força, passíveis de flexibilização por meio dos decretos de contingenciamento.

Levantaram-se os contingenciamentos (no sentido de corte do orçamento autorizado) ocorridos na execução orçamentária. Os dados foram solicitados ao EB por intermédio da Plataforma Fala.BR. Em resposta, foram obtidos dados, considerando os valores dos Identificadores de Resultado Primário 2 e 3 (RP 2 e 3), sem incluir as emendas parlamentares. Informou-se, ainda, sobre a impossibilidade de apresentação de dados anteriores ao ano de 2008, pois o EB não teria acesso a essas informações.

Posteriormente, buscou-se levantar os dados sobre os descontingenciamentos ocorridos no final do exercício, considerando-se os últimos semestres e trimestres de cada ano com o apoio da Plataforma Fala.Br. Porém, até o encerramento da pesquisa não foram apresentados dados viáveis por meio dessa plataforma.

Com a finalidade de permitir a análise dos descontingenciamentos, bem como o prosseguimento da pesquisa, optou-se por proceder o levantamento baseando-se no volume de despesas discricionárias empenhadas pela instituição ao longo de cada ano do período em estudo. Essa verificação inspirou-se nos trabalhos de Barros (2020), Queiroz (2020) e Barbosa e Rodrigues (2021) que indicaram, de modo geral, que a liberação tardia das dotações orçamentárias tenderia a uma concentração de empenhos confeccionados no final do exercício financeiro. Por hipótese, uma relação entre as liberações de limites de movimentação e empenho e os empenhos emitidos poderia ser estabelecida, conforme essas literaturas acadêmicas.

Os dados sobre as despesas discricionárias empenhadas trimestralmente foram obtidos por meio de consultas ao TG. Analisou-se, então, os empenhos de 2008 a 2021.

Por fim, estimulada pelo estudo de Cavalcanti (2018) e Queiroz (2020), esta pesquisa buscou verificar a correlação entre a execução orçamentária das despesas discricionárias e a inscrição de valores referentes a essas despesas em RPNP, por meio do Coeficiente de Correlação de Pearson.

O Coeficiente de Correlação de Person mede o grau de associação linear entre duas variáveis e seu valor situa-se entre -1 (correlação negativa perfeita) e +1 (correlação positiva perfeita) (Levine *et al.*, 2013). As variáveis analisadas foram:

Valores independentes: (x) – Despesas discricionárias empenhadas no último semestre/trimestre de 2008 a 2021.

Valores dependentes: (y) – Despesas discricionárias inscritas em RPNP de 2008 a 2021.

Os dados das variáveis (x) e (y) foram obtidos por meio de consultas ao TG. Para a interpretação dos coeficientes de correlação, aplicou-se a Tabela 1.

Tabela 1. Coeficiente de Correlação de Pearson

Coeficiente de correlação de Pearson	Interpretação
0,00 a 0,19	Correlação bem fraca
0,20 a 0,39	Correlação fraca
0,40 a 0,69	Correlação moderada
0,70 a 0,89	Correlação forte
0,90 a 1,00	Correlação muito forte

Fonte: Shimakura (2006).

A visualização dessa correlação é importante, pois as despesas são comprimidas por meio de decretos de contingenciamento ao longo do ano, que estabelecem limites para empenho. Nos últimos trimestres, as despesas são descomprimidas e tardiamente empenhadas, refletindo, potencialmente, na inscrição de despesas governamentais em RP (Cavalcanti, 2018; Santos, 2020; Queiroz, 2020).

Delimitando o recorte de pesquisa, optou-se por analisar apenas os RPNP, pois entre as despesas discricionárias do EB, esse tipo de RP inscrito prevaleceu em estudo preliminar desenvolvido durante o desenho inicial deste trabalho.

Excluiu-se de cada ano da amostra os RPNP reinscritos, tendo por base o pensamento de Cavalcanti (2018). O autor indicou que na reinscrição já ocorreu a flexibilização do princípio da anualidade e com isso a interação entre a vigência do orçamento e sua execução não persiste de igual modo para os RP inscritos e reinscritos. De igual modo, apenas os RP inscritos foram considerados em Queiroz (2020).

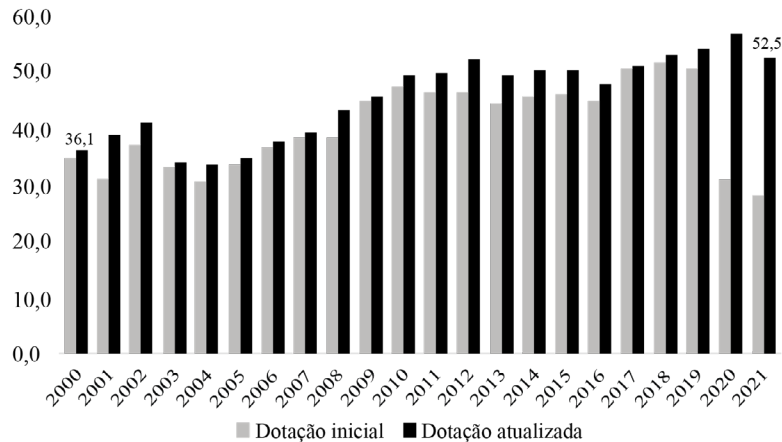
4 RESULTADOS

4.1 Contingenciamentos no EB

Para contextualizar a discussão sobre contingenciamentos na execução orçamentária do EB, o Gráfico 1 ilustra a evolução dos valores orçados em relação à dotação inicial e à atualizada. Ao considerar as dotações atualizadas, contempla-se uma tendência de crescimento real da dotação atualizada de 45,4% de 2000 a 2021. No entanto, esse incremento não é traduzido como um aumento significativo em relação ao PIB. O orçamento das Forças Armadas, em 2021, foi 1,3% do PIB, menor que a média dos últimos dez anos (Santana, 2022).

A diferença entre a dotação inicial do orçamento e a dotação atualizada é devida aos créditos adicionais e às emendas parlamentares. Um maior detalhamento da execução orçamentária do Exército Brasileiro pode ser observado em Santana (2022).

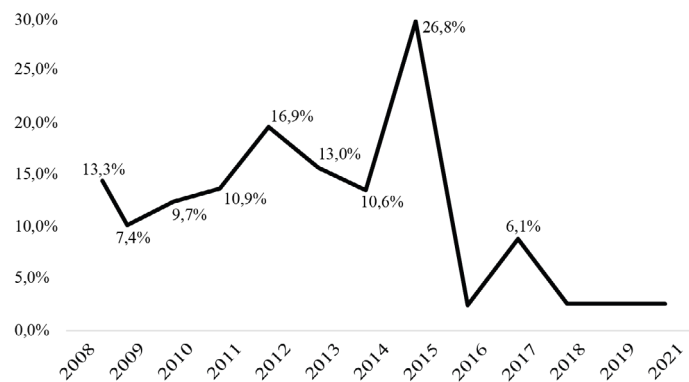
Gráfico 1. Dotação inicial e atualizada do EB (R\$ bilhões de 2021)



Fonte: Baseado em SIOP (20--?).

O Gráfico 2 apresenta a proporção dos contingenciamentos ocorridos no orçamento do EB em relação à dotação atualizada das despesas discricionárias passíveis de contingenciamento no período. De 2008 a 2021, ocorreu contingenciamento nos anos de 2008 a 2015 e no ano de 2017, com percentual de contingenciamento variando de 6,1% a 26,8% do total das despesas discricionárias.

Gráfico 2. Razão entre contingenciamentos e dotações atualizadas das despesas discricionárias (% das dotações discricionárias)



Fonte: Baseado em Plataforma Fala.BR (2008 a 2021) (20--?).

O pico em 2012 (16,9% do total) pode ser explicado, em parte, pelo fato deste ano apresentar a maior dotação de despesas discricionárias no período. Em valores reais de 2021, a dotação das despesas contingenciáveis, em 2012, era em torno de R\$ 8,9 bilhões.

Já o elevado percentual de contingenciamento em 2015 (26,8% do total) pode ser explicado pelo aprofundamento da crise fiscal no Governo Federal, que culminou com a promulgação do Teto de Gastos, restringindo o crescimento dos gastos públicos (Brasil, 2020). A partir de 2014, o resultado primário do Governo Federal passa a ser deficitário.

A partir de 2016, não houve contingenciamento das despesas discricionárias, mas isso ocorreu em um contexto em que houve uma redução de 21,4% das dotações discricionárias no orçamento do EB.

Em relação ao ano de 2020, o Decreto Legislativo nº 6/2020 reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública. Portanto, nos termos do artigo 65 da LRF, foi dispensado, até essa data, o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no artigo 9º da referida legislação, tornando desnecessária o instituto do contingenciamento (STN, 2020). Sob os critérios estabelecidos para a presente análise quanto ao contingenciamento sob o enfoque orçamentário, esse ano foi eliminado da amostra, pois houve a liberação total do orçamento federal, sem o instrumento dos sucessivos decretos de contingenciamento (Barbosa; Rodrigues, 2021).

Ainda quanto ao aspecto dos contingenciamentos orçamentários, viu-se que algumas despesas discricionárias assumiram o caráter de “obrigatórias”, sendo ressalvadas de contingenciamentos. Sobre isso, Andrade (2020), ao analisar as despesas discricionárias da Força, pontuou que houve um movimento de transição a partir de 2010, amparando-se no artigo 9º, §2º, da LRF, que prescreve que não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente e as ressalvadas pela LDO.

Em 2010, a ação orçamentária 2004 (despesas com assistência médica e odontológica aos servidores civis, empregados, militares e seus dependentes) passou a constar do rol taxativo da LDO, sendo consideradas despesas que não poderiam ser objeto de limitação de empenho (Andrade, 2020).

As despesas com alimentação de pessoal das Forças Armadas constaram, inicialmente, como despesas ressalvadas de contingenciamento na LDO de 2011, passando à situação de obrigação a partir da LDO de 2012 (Brasil, [20--?]; Andrade, 2020).

A partir da LDO de 2013, as despesas com o fardamento das Forças Armadas passaram a fazer parte do conjunto de despesas que não seriam objeto de limitação de empenho (Brasil, [20--?]; Andrade, 2020).

E em 2014, as despesas com movimentação de militares das Forças Armadas também passaram à situação de despesas obrigatórias, conforme Anexo III, da LDO de 2014 (Brasil, [20--?]; Andrade, 2020). Houve a inclusão de novas despesas discricionárias nesse grupo nos anos de 2020 e 2021.

A partir da LDO de 2020, foram inseridas como despesas que não poderiam sofrer contingenciamento: atividades de registro e fiscalização de produtos controlados; implantação do sistema de defesa estratégico ASTROS 2020; aquisição do blindado Guarani do Exército; e implantação do SISFRON. Em suma, essas despesas assumiram o caráter de “despesas obrigatórias” apesar de tecnicamente terem um caráter de discricionárias.

A transformação de despesas discricionárias em ressalvadas de contingenciamento pode ajudar a explicar a trajetória descendente dos contingenciamentos nos últimos anos da amostra.

Contextualizando as informações supracitadas, em 2020 e 2021, 92,0% e 94,1%, respectivamente, do total das despesas no EB eram de despesas obrigatórias e ressalvadas de

contingenciamento. Sobre esses níveis elevados, Andrade (2020) destacou que as despesas obrigatórias e aquelas ressalvadas de contingenciamento no âmbito do EB asseguram a execução orçamentária das atividades vinculadas a tais despesas e garantem a continuidade dos projetos e programas estratégicos.

Em complemento, há estudos institucionais com a pretensão de outras despesas discricionárias, especificamente, despesa com munição e despesas com fiscalização de produtos controlados tornarem-se despesas obrigatórias (Secretaria de Economia e Finanças do Exército - SEF, 2021).

Para as despesas discricionárias ressalvadas de contingenciamento como visualizado nas LDO dos anos de 2020 e 2021, a continuidade e a constância orçamentária possibilitam o cumprimento dos prazos planejados para a realização dos projetos e programas estratégicos envolvidos, favorecendo a formulação de contratos mais vantajosos, bem como criando condições favoráveis ao crescimento e consolidação de uma indústria de Defesa Nacional (Andrade, 2020).

Esse aspecto pode ser relacionado com o objetivo “OND-7 - Promover a Autonomia Produtiva e Tecnológica na Área de Defesa”, que possui como estratégias de defesa vinculadas a promoção da sustentabilidade da cadeia produtiva da Base Industrial de Defesa e o fortalecimento da ciência de tecnologia de defesa (Brasil, 2016).

Ressalvar parte das despesas discricionárias de contingenciamento (especialmente os programas e projetos estratégicos) e aumentar o escopo de despesas obrigatórias auxilia na evolução tecnológica e doutrinária da Força, bem como apoia a manutenção das atividades em nível que permita o emprego efetivo das tropas. Avigora-se um dos pressupostos básicos da Defesa Nacional no Brasil, buscar a regularidade orçamentária-financeira para o Setor de Defesa (estratégia ED-5), de modo a assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais da Força (objetivo OND 2).

Todavia, despesas com caráter obrigatório (as obrigatórias em si e as despesas ressalvadas) podem ser compreendidas como uma forma de tornar o orçamento do EB mais rígido, desestimulando novos investimentos por ser tratar de despesas discricionárias e comprimindo mais aquelas outras despesas discricionárias não ressalvadas de contingenciamento. Como indicado em Santana (2022), o orçamento da Força está sendo muito comprometido com despesas obrigatórias ao longo dos anos.

Ademais, a rigidez no orçamento do EB pode resultar em consequências para o orçamento do Governo Federal como um todo. Alinhada à essa ideia, há a Mensagem Presidencial nº 569, de 11 de novembro de 2019, que vetou alguns dispositivos da LDO de 2020, entre eles o aumento qualitativo de despesas ressalvadas de contingenciamento. O documento ditou que não permitir contingenciamentos de grupos adicionais de despesas tem por efeito elevar o nível de “despesas obrigatórias” e reduzir o espaço fiscal das despesas discricionárias, além de restringir a eficiência alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas (Brasil, [20--?]a).

O aumento das despesas de caráter obrigatório, contribuindo para a elevação da rigidez do orçamento, dificulta não apenas o cumprimento da Meta de Resultado Primário, bem como a observância do Novo Regime Fiscal, estabelecido pelo Teto de Gastos e da Regra de Ouro. O não cumprimento dessas regras fiscais, ou mesmo a mera existência de risco de não cumprimento, poderia provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o País, tais como

elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento (Brasil, [20--?]a).

E ainda, Silveira (2014) dispôs que a prática do contingenciamento tem forçado a criação de “suborçamentos” no Governo Federal, conforme interesses específicos, podendo-se afirmar que há uma disputa por ressalvar do contingenciamento algumas categorias de despesas discricionárias para que sejam de fato executadas. Tal prática demonstra que as despesas não ressalvadas na LDO terão menor possibilidade de serem realizadas.

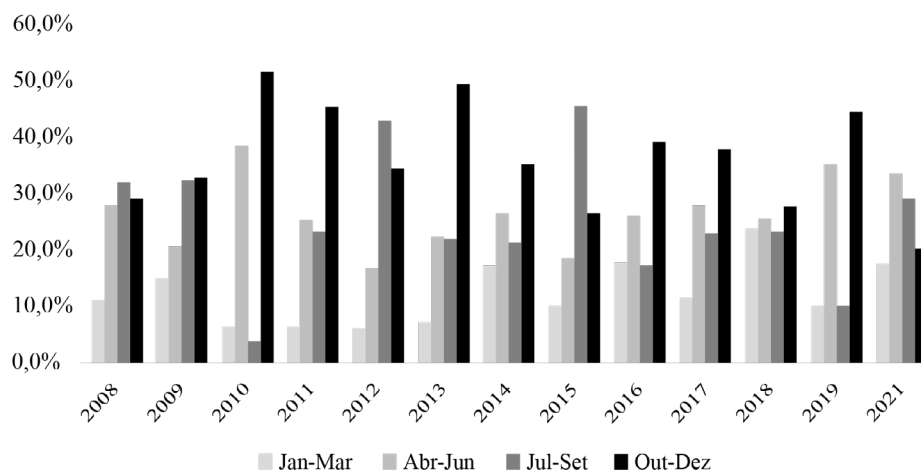
Considerando o apresentado nesta seção, no contexto de déficit primário recorrente no âmbito do Governo Federal e da Meta de Resultado Primário, o contingenciamento de despesas vem sendo minimizado no EB pela inclusão de despesas discricionárias no rol das despesas ressalvadas de limitação de empenho na LDO de cada ano e pela trajetória de algumas despesas que se tornaram obrigatórias.

Ao passo que o orçamento público se torna mais rígido, com o aumento de despesas obrigatórias ou ressalvadas, dificulta-se a gestão fiscal e o próprio cumprimento da Meta de Resultado Primário. Além disso, reduzir o escopo de flexibilização por meio do contingenciamento de despesas discricionárias pode até mesmo estimular o uso das alterações de meta e das deduções legais (retirada de despesas do cálculo de resultado primário), trazendo incerteza sobre a própria gestão fiscal. A decisão de contingenciar ou não o orçamento não estaria somente na disponibilidade de caixa e na regra fiscal da Meta de Resultado Primário, mas dependeria também nos ajustes contábeis a serem feitos.

4.2 Descontingenciamentos ao final do ano

O Gráfico 3 identifica os empenhos efetuados em cada trimestre dos exercícios compreendidos entre os anos de 2008 a 2021, referente às despesas discricionárias.

Gráfico 3. Despesas empenhas por trimestre (% em relação ao total das despesas discricionárias empenhadas)



Fonte: Baseado em TG (2008 a 2021).

Segundo o Gráfico 3, os maiores percentuais empenhados ocorrem usualmente nos últimos trimestres. Em todos os anos, mais da metade das despesas discricionárias empenhadas ocorreram no segundo semestre, exceto no ano de 2021, em que 49,2% do total das despesas discricionárias foram empenhadas no segundo semestre.

Para o período de análise, em média, o primeiro semestre apresentou o empenho de 38,7% e o segundo semestre 61,3% das despesas discricionárias. Já o último trimestre do ano apresentou uma média de empenho de 36,3% do total das despesas discricionárias.

Esse fato pode ser explicado pela busca do Governo Federal de alcançar a Meta de Resultado Primário, restringindo o volume de despesas empenhadas nos primeiros meses do ano. Próximo ao final do ano, já com menos incerteza quanto às receitas e à meta, há uma liberação relevante de recursos, descontingenciando o que havia sido contingenciado (Queiroz, 2020). Outro aspecto que pode colaborar para a restrição de empenhos no início do ano é o fato de que não é incomum o exercício fiscal se iniciar sem a aprovação da LOA por parte do Poder Legislativo (Queiroz, 2020; Barros, 2020).

Essa rolagem do orçamento para o final do ano, por meio dos descontingenciamentos tardios, traz desafios para a execução das ações orçamentárias e algumas implicações para o EB.

Barros (2020), ao tratar de ações orçamentárias discricionárias relacionadas à pesquisa, desenvolvimento e inovação no EB, também identificou que há liberações significativas nos últimos meses do ano. Essas ações orçamentárias necessitam de maior tempo hábil visto os estágios da despesa a serem percorridos e a complexidade das contratações desse tipo que dependem de análises e interpretações técnico-jurídicas refinadas que demandam mais tempo para a finalização dos processos relacionados.

Assim, ocorre a possibilidade de contratações não alinhadas ao planejamento estratégico, pois os gestores têm o interesse em não perder o orçamento em vigor ou não reduzir o orçamento futuro dado que há uma cultura de orçamento incremental na Administração Pública Federal (Cavalcanti, 2018; Barros, 2020). Logo, as obrigações contraídas pela Administração Pública junto aos fornecedores no final do ano são, por vezes, decorrentes de contratações sem planejamento, pois o gestor se apressa em empenhar toda a dotação disponível antes do fim do exercício, evitando perder recursos (Santos, 2020).

Outro reflexo potencial da liberação tardia de movimentação e empenho é a inscrição de despesas em restos a pagar, dado o tempo insuficiente para percorrer todas as fases da despesa (Cavalcanti, 2018; Queiroz, 2020; Barbosa; Rodrigues, 2021).

A prática de concentração de empenhos ao final do ano não é exclusiva do Brasil. O estudo de Liebman e Mahoney (2017) tratou sobre as compras do governo dos Estados Unidos ao final do ano. Ao testar suas hipóteses de pesquisa sobre esses gastos, comprovaram que há uma onda de gastos ao final do ano. Constataram que os gastos na última semana do ano são 4,9 vezes maiores do que as médias semanais do resto do ano. Também, identificaram que as contratações são de qualidade substancialmente inferior, dado os incentivos para os gestores se apressarem em gastar os recursos.

A cultura de significativos descontingenciamentos próximos ou ao final do exercício demanda atenção à elaboração do planejamento orçamentário do órgão por parte dos gestores. Há uma situação de imprevisibilidade, já que, não raro, o orçamento descontingenciado pode ser

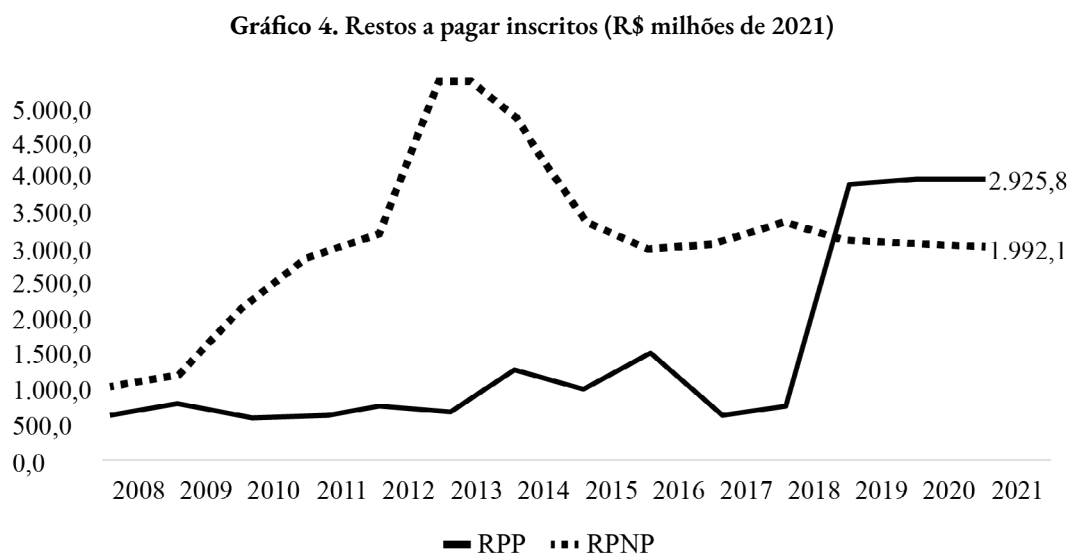
novamente bloqueado, recolhido ou “cortado”, a depender do equilíbrio fiscal buscado pelo Poder Executivo. Em boa medida, o gestor público fica limitado em relação ao montante ou o momento pelo qual seu órgão será contemplado com os recursos previstos na própria LOA (Barros, 2020).

Como alternativa para transpor esse problema da concentração de liberação de empenho de despesa ao final do ano no âmbito do EB, Barros (2020) expôs como possibilidade a situação em que parte das ações discricionárias do Exército por ele estudadas fossem convertidas em ações orçamentárias com caráter obrigatório de modo a evitar contingenciamentos. Como já apresentado e argumentado na seção anterior, essa solução tem sido adotada no EB ao longo dos anos de modo que a parcela de despesa passível de sofrer contingenciamento foi sendo reduzida ao longo dos anos. O uso da ressalva de limitação de empenho acaba por tornar o orçamento mais rígido e mesmo condenar as despesas não ressalvadas ao contingenciamento quase certo.

Dado o exposto, entende-se que o acúmulo de empenhos nos últimos semestres e trimestres pode ser o resultado da mecânica dos descontingenciamentos e por extensão, associado à gestão da Meta de Resultado Primário.

4.3 Inscrição em Restos a Pagar Não Processados

A fim de ilustrar a discussão, o Gráfico 4 apresenta a evolução dos RP inscritos no EB (RPNP e restos a pagar processados - RPP).



Fonte: Baseado em TG (2008 a 2021).

Como se observa no Gráfico 4, até 2018, havia a prevalência dos RPNP e, a partir de 2019, tem-se valores inscritos superiores para os RPP. Essa inversão pode ser justificativa pela mudança na sistemática de pagamento das despesas relacionadas à emissão das ordens bancárias no ano de 2019. Essa mudança acarretou, no Governo Federal, um aumento dos RPP e aumento dos RP pagos (STN, 2022).

Dada a maior representatividade dos RPNP ao longo do período de pesquisa, realizaram-se análises complementares sobre esse tipo de RP e sua possível relação com a mecânica dos descontingenciamentos ao longo dos exercícios de 2008 a 2021.

A Tabela 2 apresenta os dados referentes às despesas discricionárias empenhadas e os coeficientes de correlação linear em relação às despesas discricionárias inscritas como RPNP.

Tabela 2. Dados das variáveis dependentes e independentes (R\$ milhões de 2021)

Ano	Despesas discricionárias empenhadas	Empenhos no segundo semestre	Empenhos no último trimestre	Inscrição em RPNP
2008	3.809,6	2.356,2	1.119,6	520,2
2009	4.734,1	3.098,3	1.560,1	622,1
2010	4.614,7	2.604,4	2.429,8	1.238,1
2011	5.210,3	3.610,9	2.388,2	1.818,3
2012	7.053,6	5.484,6	2.432,5	2.109,1
2013	4.891,3	3.519,1	2.438,1	4.130,6
2014	3.971,5	2.281,0	1.421,2	2.325,6
2015	2.803,5	2.038,6	750,3	1.024,1
2016	2.715,0	1.542,5	1.069,3	620,6
2017	3.439,0	2.105,5	1.306,9	665,8
2018	3.343,2	1.713,9	932,3	1.317,8
2019	3.306,9	1.873,2	1.523,3	956,6
2021	2.487,9	1.224,8	505,0	1.080,7
Coefficiente de Pearson	0,48	0,50	0,58	

Fonte: Baseado em TG (2008 a 2021).

Na comparação de valores anuais, há um coeficiente de correlação de 0,48 entre as despesas discricionárias empenhadas e a inscrição de RPNP. Na análise de correlação entre os empenhos do segundo semestre e a inscrição em RPNP, encontrou-se um coeficiente de 0,50 e na análise de correlação entre os empenhos trimestrais e a inscrição em RPNP, um coeficiente de 0,58.

Os coeficientes de correlação encontrados sugerem uma relação moderada e positiva entre as variáveis, indicando que um aumento nas despesas empenhadas implica em uma elevação, menos que proporcional, na inscrição em RP. Por outro lado, observou-se um aumento do coeficiente de correlação linear quando a análise passou de valores anuais para os valores de segundo semestre anual e para último trimestre do ano, indicando uma relação entre o momento do empenho da despesa e a inscrição de RP.

A investigação exposta agrega conhecimento para fins de compreensão da execução orçamentária do EB e dos RPNP inscritos, todavia não prova que existe um efeito de causa e efeito entre as variáveis (Levine *et al.*, 2013). Assim, uma maior compreensão das causas das inscrições em RPNP necessitaria de uma pesquisa mais profunda sobre o fenômeno em questão.

Contudo, pode-se sugerir, como hipótese, que o contingenciamento de despesas e a concentração de empenhos de despesas discricionárias no final do ano, no contexto da gestão da Meta de Resultado Primário, implicariam uma maior inscrição em RPNP.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre os principais achados de pesquisa, tendo como parâmetro o limite de movimentação e empenho, viu-se que, nos últimos anos, a inexecução de parte da programação de despesa prevista na LOA está sendo minimizada. Basicamente, a Força vem recebendo todo o orçamento autorizado. Por hipótese, essa trajetória decrescente de contingenciamentos pode ser explicada, em parte, pelo aumento do rol de despesas obrigatórias da instituição ao longo dos anos e pela inclusão de despesas discricionárias ressaltadas de contingenciamento por força do artigo 9º, §2º, da LRF.

Desse modo, este estudo demonstrou uma conjuntura marcada por um engessamento do orçamento da Força destacada pela trajetória de algumas despesas discricionárias assumindo o caráter de “obrigatórias”, tendo como possível finalidade não fazer parte do conjunto de despesas que sofrem a flexibilização promovida pelos contingenciamentos. Esse movimento pode ser explicado pelo fato de as despesas discricionárias conviverem com o “fantasma” do contingenciamento visto a necessidade de atendimentos das metas fiscais, em especial, da Meta de Resultado Primário.

Nesse diapasão, contingenciar um montante percebido como escasso quando analisado sob a perspectiva do arranjo total das despesas orçamentárias, possivelmente, representa um risco para o cumprimento das atividades e planejamentos das Forças e, por consequência, na sua atuação junto à sociedade. Esse argumento ganha força, segundo a PND vigente. Aumentar o cerne de despesas com viés de obrigatoria auxilia na regularidade orçamentária (ED nº 5), o que é essencial ao cumprimento do OND nº 2 (assegurar a capacidade de defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das forças armadas). Mas, entende-se que essa trajetória prejudica a gestão da regra fiscal por minimizar o escopo de despesas discricionárias passíveis de flexibilização, bem como pode representar um risco para as despesas discricionárias reservadas para outros órgãos federais e para o EB, dada a continuidade do instituto do contingenciamento ao longo dos exercícios financeiros futuros, e pode estimular manobras por parte do Governo na gestão da regra fiscal.

Em complemento, verificou-se um cenário de descontingenciamentos tardios materializados pela execução de empenhos. Considerando os anos de pesquisa delimitados, mais da metade das despesas discricionárias empenhadas ocorreram no segundo semestre, exceto no ano de 2021 em que o percentual foi em torno de 49,2%. Esse achado, hipoteticamente, é motivado pela tentativa do Governo Federal de alcançar a meta fiscal relacionada ao resultado primário, ocasionando a prática de limitar o volume de empenho nos primeiros meses do ano e, próximo ao final do ano, já com a meta alcançada, liberar montantes relevantes de recursos, descomprimindo os empenhos. Essa ação governamental, conforme literatura acadêmica, tem o potencial de consumir-se, por exemplo, em prejuízos às contratações de defesa não alinhadas ao planejamento estratégico da Força por variáveis como a complexidade que essas contratações envolvem e escasso tempo hábil.

Outro reflexo potencial é a inscrição de despesas em RP dado o tempo insuficiente para percorrer todos os estágios da despesa, conforme literatura base desta investigação. Considerando a execução orçamentária do EB como variável independente e a inscrição de despesas discricionárias em RPNP com variável dependente para o cálculo do Coeficiente de Pearson, vislumbrou-se que a execução orçamentária do ano, e, especialmente, dos últimos semestres e trimestres apresentaram uma correlação positiva moderada com os RPNP inscritos, demonstrando que o comportamento dos RPNP inscritos em relação às despesas discricionárias empenhadas no exercício ocorreram de

modo moderado diretamente proporcional. Além desse achado, complementar o entendimento sobre a execução orçamentária do EB e os RPNP inscritos, oportuniza a possibilidade de aprofundamento sobre as motivações das inscrições em RP.

Assim, foi possível identificar que há relação entre a execução orçamentária do EB e a dinâmica da Meta de Resultado Primário. Essa afirmação é resultante da observação de aspectos orçamentários da Força como minimização de cortes orçamentários nos últimos anos, concentração de despesas empenhadas nos meses finais do exercício e relação moderada entre a execução do orçamento e a inscrição de despesas discricionárias em RPNP.

Ao somar informações sobre os reflexos da condução da Meta de Resultado Primário na execução orçamentária do EB, a presente investigação pode servir como mais uma fonte de dados e informações em benefício do planejamento, alocação e apoio à tomada de decisão do Exército, contribuindo para a manutenção dos investimentos nos programas, projetos ou atividades de defesa. Alargando esse pensamento, esta pesquisa contribui para o planejamento e execução das atividades da Força de modo que os preceitos na PND e na END sejam alcançados e, por consequência, sua missão constitucional.

Como limitação da pesquisa, algumas variáveis foram analisadas apenas de 2008 a 2021, dada a dificuldade de obtenção desses dados referentes aos anos de 2000 a 2007 por não serem disponibilizados pelo TG ou não ser de fácil acesso pela Força.

Outra restrição foi a não apresentação até o fechamento deste estudo dos dados referente à limitação de empenho trimestral e semestral por meio da Plataforma Fala.BR, o que resultou na utilização de dados relacionados aos empenhos realizados, com o fim de permitir o prosseguimento desta pesquisa. A pandemia de Covid-19 também motivou limitações nesta pesquisa devido às peculiaridades inseridas na gestão fiscal.

Para pesquisas futuras, indica-se o prosseguimento deste estudo e/ou realizar investigações similares nas demais Forças Armadas brasileiras de modo a complementar o entendimento entre o relacionamento da dinâmica da Meta de Resultado Primário e a temática Defesa Nacional. No âmbito do Exército, insere-se a possibilidade de investigação da inscrição de RPNP, enquanto fenômeno relacionado à execução orçamentária de modo a complementar os achados deste estudo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, A. A. **Os impactos do crescente aumento das ações orçamentárias obrigatórias no orçamento do Exército Brasileiro: uma análise**. 73 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) - Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2020.

ASSIS, D. M. S. **Impactos do contingenciamento do orçamento público para os programas estratégicos do Exército Brasileiro (Prg EE)**. 25 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) - Escola de Formação Complementar do Exército / Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, 2019.

BARBOSA, M. E.; RODRIGUES, E. C. Idiossincrasias associadas aos cancelamentos de despesas inscritas em restos a pagar. In: CONGRESSO DE CONTABILIDADE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA, 4., 2021, Uberlândia. **Anais [...]**. Uberlândia, 2021.

BARROS, J. S. **Impactos do contingenciamento na execução dos gastos Públicos: o caso do Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército Brasileiro**. 83 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Escola de Administração do Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2020.

BENTO, C. D.; ARAÚJO, T. B. Sustentabilidade fiscal do estado de Minas Gerais: uma análise dos principais indicadores fiscais e da dinâmica da dívida pública. In: CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO (CONSAD) DE GESTÃO PÚBLICA, 9. 2016, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.

BRASIL (2013). **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2016.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias. 2010 a 2022**. Brasília, DF: Congresso Nacional, [20--?]a.

BRASIL. ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. **Relatório de Gestão Comando do Exército**. 2015 a 2022. Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, [20--?].b.

BRASIL. EXÉRCITO BRASILEIRO. **Diretriz do Comandante do Exército de 2021-2022**. 2021. Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2021.

CAVALCANTI, V. R. **Motivos para a inscrição de despesas em restos a pagar: uma pesquisa empírica sobre a percepção de gestores públicos federais**. 101 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, DF, 2018.

EYRAUD, L.; DEBRUN, X.; HODGE, A.; LLEDÓ, V.; PATILLO, C. SECOND-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility and Enforceability. **International Monetary Fund**, Washington, DC, 2018.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **IPEADATA**. Brasília, DF: Ipea, [20--?].

LEVINE, D. M.; STEPHAN, D. F., KREHBIEL, T. C.; BERENSON, M. L. **Statistic for managers using Microsoft Excel**. 6. ed. London: LTC, 2013.

LIEBMAN, J. B.; MAHONEY, N. Do Expiring Budgets Lead to Wasteful Year-End Spending? Evidence from Federal Procurement. **American Economic Review**, [s. l.], v. 107, n. 11, p. 3510-3549, 2017.

LLEDÓ, V.; YOON, S.; FANG, X.; MBAYE, S.; KIM, Y. **Fiscal Rules at a Glance**. International Monetary Fund, Washington, DC, 2017.

MATOS, P. O.; FINGOLO, J. M.; SCHNEIDER, R. A. O Orçamento de Defesa Nacional: Uma análise da participação do setor defesa no orçamento federal de 2000 a 2009. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 211-238, 2017.

MENEZES, R. T.; JUNIOR, R. T. Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, v. 26, 2006.

PAGANOTTO, J. F.; OLIVEIRA, J. C.; ANTUNES, G. M. Gerenciamento do resultado primário brasileiro: análise dos dividendos pagos por BNDES e CEF ao Tesouro Nacional. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 13, n. 2, p. 65-88, 2017.

PLATAFORMA FALA.BR – PLATAFORMA INTEGRADA DE OUVIDORIA E ACESSO À INFORMAÇÃO. **Acesso à informação**. Brasília, DF, [20--?].

QUEIROZ, A. G. A. **Avaliação de Desempenho: um estudo de caso sobre os Restos a Pagar Não Processados no Instituto Federal de Rondônia – IFRO**. 163 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto Politécnico. P. Porto, Lisboa, Portugal, 2020.

SANTANA, M. A. **A dinâmica da regra de ouro e da Meta de Resultado Primário: uma análise dos reflexos orçamentários no Exército Brasileiro**. 205 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade Pública) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, 2022. Disponível em: https://ppgcont.unb.br/images/Dissertacoes/DISSERTACAO_Marcelle_Alves_de_Santana.pdf. Acesso em: 11 dez. 2024.

SANTOS, N. C. B.; GASPARINI, C. E. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 31, p. 339-395, 2020.

STN - SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Relatório de Avaliação das Metas Fiscais – Ano 2020**. Brasília, DF, Ministério da Fazenda, 2020.

SHIMAKURA, S. **Correlação**. In CE003 - Estatística II. Paraná: Dep. de Estatística – UFPR. Curitiba: Editora UFPR, 2006.

SILVEIRA, F. S. A. **A concretização do Direito Financeiro: os efeitos do contingenciamento na execução orçamentária**. 217 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SIOP - SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Painel do Orçamento Federal. Brasília, DF, [20--?].

TG - TESOURO GERENCIAL. Tesouro Gerencial. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, [20--?]. Disponível em: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/tg/servlet/mstrWeb?pg=login&cv=1683120834225>. Acesso em: 11 dez. 2024.