



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

DENIVALDO MEDEIROS XIMENDES FILHO

**ANÁLISE DA EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR NO IFPE – CAMPUS BELO
JARDIM (2014–2023)**

Recife
2025

DENIVALDO MEDEIROS XIMENDES FILHO

**ANÁLISE DA EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR NO IFPE – CAMPUS BELO
JARDIM (2014–2023)**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado Profissional em Políticas
Públicas da Universidade Federal de
Pernambuco como requisito parcial para
obtenção do título de mestre.

Área de concentração: Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. André Felipe Canuto Coelho

**Recife
2025**

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Filho, Denivaldo Medeiros Ximendes.

Análise da execução de restos a pagar no IFPE - campus Belo Jardim (2014 - 2023) / Denivaldo Medeiros Ximendes Filho. - Recife, 2025.

110 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, 2025.

Orientação: André Felipe Canuto Coelho.

Inclui referências e apêndices.

1. Educação; 2. Empenho; 3. Orçamento público; 4. Perdas orçamentárias; 5. Políticas públicas; 6. Restos a pagar. I. Coelho, André Felipe Canuto. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

DENIVALDO MEDEIROS XIMENDES FILHO

**ANÁLISE DA EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR NO IFPE – CAMPUS BELO
JARDIM (2014–2023)**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado Profissional em Políticas
Públicas da Universidade Federal de
Pernambuco como requisito parcial para
obtenção do título de mestre. Área de
concentração: Políticas Públicas

Aprovada em: xx/xx/xxxx

BANCA EXAMINADORA

Prof. Prof. Dr. André Felipe Canuto Coelho
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz Barbosa
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. João Eudes Bezerra Filho
Examinador Externo à Instituição
FUCAPE Business School

Dedico esta dissertação a Deus, a Jesus Cristo e ao Espírito Santo, meus guias.
Espedita Vieira, minha mãe.
Guilherme e João, meus filhos.
Edineide Bernardo, minha esposa e parceira de vida.
Aos meus irmãos e demais familiares.
A vocês, todo amor, reconhecimento e gratidão!

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me proporcionar a graça de avançar na minha formação intelectual em uma Universidade pública com alto nível de reconhecimento e pela proteção divina em todas as viagens ocorridas para assistir às aulas.

A minha esposa Edineide Bernardo, pelo apoio nas inúmeras madrugadas que estive ao meu lado nos dias de viagem.

Aos meus filhos Guilherme e João, que sempre estiveram ao meu lado nas madrugadas de despedidas e nas noites de espera nos dias de viagem.

A minha mãe, que mesmo diante das dificuldades, impostas pela vida, sempre fez questão e não mediu esforços para que todos os seus filhos estudassem.

Aos meus amigos e companheiros de estudos e viagens: Alex André, Deanda Leandro e Felipe Cardoso pelas caronas e discussões no caminho até Recife que sempre nos despertavam reflexões e pontos de vistas distintos das disciplinas estudadas.

Ao meu amigo e compadre Jadson Arruda, que mesmo antes de me inscrever para seleção do mestrado, já torcia por mim.

Ao meu compadre Antônio Jackson, pela força na correção do meu pré-projeto antes de submetê-lo ao processo seletivo.

Ao Instituto Federal de Pernambuco, na pessoa do Magnífico Reitor José Carlos, pela parceria firmada com a Universidade Federal de Pernambuco, proporcionando aos servidores do IFPE crescimento intelectual e ascensão na carreira.

Aos colegas César e Oswaldo, pela dedicação como representantes da turma e pela forma compreensiva que era dispensada aos alunos do interior do Estado.

Aos Professores Doutores da Universidade de Pernambuco, especialmente aos do Departamento de Ciências Política vinculados ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas pelos debates em torno do conhecimento repassado aos discentes.

Ao meu orientador Professor Dr. André Canuto, sempre atento me auxiliando e contribuindo com valiosas observações na construção desse trabalho.

A todos os meus colegas de curso pelas risadas, cafezinhos, lanches e debates ocorridos nessa jornada.

E a todos, que forma direta e indireta, tiveram uma parcela de contribuição para que esse sonho fosse realizado.

Muito obrigado!

“O temor do Senhor é o princípio do conhecimento; os loucos desprezam a sabedoria e a instrução” (Provérbios 1:7).

RESUMO

Por que parte do orçamento é perdido com empenhos inscritos em restos a pagar? Este trabalho está voltado à área orçamentária e tem o objetivo central de comprovar as perdas orçamentárias com RP, no campus Belo Jardim e nos *campi* do IFPE, entre 2014 e 2023. Os restos a pagar, principal objeto da pesquisa, funciona como um orçamento flutuante e paralelo, impondo desafios à administração pública. Em contexto histórico, apresentou-se, resumidamente, a gênese do IFPE, do campus Belo Jardim e a realidade orçamentária da instituição. No contexto político, abordou-se o tratamento orçamentário dado à educação pelos governos Dilma, Temer, Bolsonaro e Lula III. No contexto das políticas públicas, a pesquisa contempla a educação como dever do Estado, o papel da família e da sociedade na oferta dessa política. Foram expostos os custos gerados por essa política pública e os retornos esperados pela sociedade. Na área administrativa, abordou-se o conceito constitucional da eficiência, a capacidade dos burocratas de nível de rua - que executam as políticas públicas implementadas - o ordenamento jurídico que ampara as ações do Estado, destacando a Lei de Responsabilidade Fiscal na implementação de normas nas finanças públicas e a Lei nº 4.320/1964 que estabelece as regras gerais de direito financeiro. A revisão da literatura traz os conceitos de orçamento público, o ciclo de formação composto pelo PPA, LDO e LOA. De forma didática, são expostas as definições de despesas públicas e a execução orçamentária desde a emissão de empenho, liquidação e pagamento. A análise dos dados contou com informações extraídas do Tesouro Gerencial. Os dados do TG possibilitaram ampliar comparativamente o comportamento dos restos a pagar entre 2014 e 2023. A pesquisa evidencia a existência de perdas orçamentárias em praticamente todos os *campi*. As comparações realizadas entre as unidades levaram em consideração o porte, a mesorregião da unidade, as áreas de atuação e o volume de inscrições em RP. Dessa forma, foi possível perceber que o campus pesquisado figura de forma mediana no volume de inscrições e perdas orçamentárias, com pontos de inflexão dignos de nota. A resposta da pergunta inicial está nas entrelinhas da análise dos dados que foram: a evolução temporal dos restos a pagar inscritos e cancelados nas unidades do IFPE, o avanço da taxa de cancelamento ao longo do período e no comportamento da execução orçamentárias nos *campi* de vocação agrícola. A pesquisa utilizou-se predominantemente do método quantitativo, as percepções qualitativas se basearam na apresentação dos dados e no conhecimento empírico do pesquisador. Dessa maneira a pesquisa produz resultados satisfatórios ao indicar os picos de inscrições em RP, bem como as perdas orçamentárias com pontos de inflexões específicos. Por fim, o material produzido tem o potencial de contribuir, com o IFPE e seus *campi*, na implementação de melhorias no planejamento, na redução de inscrições em RP e na reconfiguração do controle orçamentário. Para isso, o estudo entrega na forma de produto um manual de execução orçamentária.

Palavras-chave: Educação. Empenho. Orçamento Público. Perdas Orçamentárias. Políticas Públicas. Restos a Pagar.

ABSTRACT

Why is part of the budget lost due to commitments registered as “Restos a Pagar”?

This study focuses on public budgeting and aims to demonstrate financial losses caused by *Restos a Pagar* (outstanding payables) at the Belo Jardim Campus of IFPE between 2014 and 2023. These payables, the core subject of the research, operate as a parallel and fluctuating budget, creating significant challenges for public management. From a historical perspective, the paper outlines the origins of IFPE, the development of the Belo Jardim campus, and the institution's budgetary context. Politically, it discusses how education was funded under the Dilma, Temer, Bolsonaro, and Lula III administrations. In terms of public policy, it frames education as a constitutional duty of the State, while acknowledging the roles of families and society in its provision. The study presents the financial demands of this public service alongside the expected societal returns. Administratively, it explores the constitutional principle of efficiency, the role of street-level bureaucrats in implementing policy, and the legal framework guiding state action – highlighting the Fiscal Responsibility Law and Law no. 4.320/1964, which establish rules for public finance management. The literature review introduces key concepts related to public budgeting, including the budget cycle composed of the PPA (Pluriannual Plan), LDO (Budget Guidelines Law), and LOA (Annual Budget Law). It also explains the stages of public expenditure – from commitment to liquidation and payment. Data analysis was based on information from *Tesouro Gerencial*, enabling a comparative evaluation of *Restos a Pagar* behavior from 2014 to 2023. The findings reveal recurring financial losses across nearly all campuses. Comparisons considered institutional size, geographic location, areas of specialization, and volume of registered payables. The Belo Jardim Campus ranked mid-range in terms of both registrations and losses, but presented notable inflection points. The study suggests that answers to the central research question emerge from trends in the data: the evolution of registered and canceled payables over time, the increasing cancellation rate, and specific patterns in budget execution—especially at agriculturally focused campuses. A predominantly quantitative approach was used, supplemented by qualitative insights drawn from data interpretation and the researcher's empirical knowledge. The results effectively highlight peaks in registrations and key moments of budgetary inefficiency. Ultimately, the study offers practical value by contributing to improved planning, reduced reliance on *Restos a Pagar*, and enhanced fiscal oversight at IFPE campuses. As a final product, the research delivers a manual for budget execution.

Keywords: Education. Commitment. Public Finance. Budgetary Losses. Public Policy. Outstanding Payables.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEFETs	Centros Federais de Educação Tecnológica
CGU	Controladoria Geral da União
CN	Congresso Nacional
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODIR	Colégio de Dirigentes
EC	Emenda Constitucional
FIES	Financiamento Estudantil
IFPE	Instituto Federal de Pernambuco
IFRO	Instituto Federal de Rondônia
IFs	Institutos Federais
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MP	Mestrado Profissional
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PDO	Plano de Distribuição Orçamentária
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PLP	Projeto de Lei Complementar
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Pluri Anual
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Escola Pública de Educação Infantil
PROMEDLAC	Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação à América Latina e Caribe
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PROUNI	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
RP	Restos a Pagar
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TG	Tesouro Gerencial
UEP	Unidade Educativa de Produção
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Valores absolutos empenhados no IFPE de 2014-2023 em milhões R\$.	22
Gráfico 2 - Valores devolvidos pelo Instituto Federal de Pernambuco em milhões R\$.	23
Gráfico 3 - Restos a Pagar inscritos e cancelados no IFPE 2014 a 2023 em milhões R\$.	24
Gráfico 4 - Valores de custeio do Instituto Federal de Pernambuco Campus Belo Jardim em milhões R\$.	25
Gráfico 5 - Gastos com Ensino Profissionalizante e Superior no Brasil em bilhões R\$.	42
Gráfico 6 - Evolução dos restos a pagar inscritos e cancelados no campus Belo Jardim (2014- 2023)	66
Gráfico 7 - Evolução da taxa de cancelamento dos restos a pagar no campus Belo Jardim (2014-2023)	70
Gráfico 8 - Evolução dos restos a pagar inscritos e cancelados intercampi (2014-2023)	74
Gráfico 9 - Evolução da taxa de cancelamento dos restos a pagar intercampi (2014-2023)	78
Gráfico 10 - Evolução da execução orçamentária nos <i>campi</i> agrícolas (2014-2023)	82
Gráfico 11 - Inscrições de restos a pagar durante a pandemia de COVID-19 (2020 – 2022) em milhões R\$.	85
Gráfico 12 - Taxa de cancelamento de restos a pagar durante a pandemia de Covid-19 (2020 – 2022).	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais problemas e recomendações	89
Quadro 2 - Estrutura do manual de execução orçamentária	101

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Receitas e despesas da União com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) de 2014-2018 (Corrigido pelo IPCA em janeiro de 2019).	28
Tabela 2 -	Evolução do orçamento da União na educação de 2016 a 2019. Valores (R\$ bilhões) deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2019	30
Tabela 3 -	Orçamento da União autorizado e pago da educação superior e profissional em bilhões.	30
Tabela 4 -	Orçamento previsto para o MEC (2016-2022)	32
Tabela 5 -	Orçamento autorizado e executado pelo MEC (2019-2022) em bilhões.	32
Tabela 6 -	Recursos do MEC destinados ao Ensino Superior (2019-2022) em bilhões.	33

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	HISTÓRICO INSTITUCIONAL DO IFPE E DO CAMPUS BELO JARDIM	21
2.1	O INSTITUTO FEDERAL DE PERNAMBUCO	21
2.2	O CAMPUS BELO JARDIM	24
3	ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO 2014 - 2023	26
3.1	GOVERNO DILMA (2014 – 2016)	27
3.2	GOVERNO MICHEL TEMER (2016-2018)	29
3.3	GOVERNO JAIR BOLSONARO (2019 – 2022)	31
3.4	GOVERNO LULA III (2023)	34
4	EDUCAÇÃO E EFICIÊNCIA.....	36
4.1	PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA.....	36
4.2	EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL	40
4.3	CUSTOS DA EDUCAÇÃO	41
4.4	DESAFIOS DA EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	44
5	REVISÃO DA LITERATURA	46
5.1	ORÇAMENTO PÚBLICO	46
5.2	DESPESA PÚBLICA E O CICLO ORÇAMENTÁRIO	50
5.3	TRANSFERÊNCIA DE DESPESAS E PERDAS ORÇAMENTÁRIAS	54
6	METODOLOGIA	59
6.1	LIMITES E POTENCIALIDADES DO ESTUDO	63
7	RESULTADOS E DISCUSSÃO	65
7.1	EVOLUÇÃO TEMPORAL DOS RESTOS A PAGAR	66
7.2	TAXA DE CANCELAMENTO DOS RESTOS A PAGAR	69
7.3	ANÁLISE COMPARATIVA	73
7.3.1	Evolução Temporal dos Restos a Pagar Intercampi	73
7.3.2	Taxa de Cancelamento dos Restos a Pagar Intercampi	77
7.3.3	Singularidade dos <i>Campi</i> de Vocação Agrícola	81
7.4	COMPORTAMENTO DOS RESTOS A PAGAR NA PANDEMIA	84
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
8.1	RECOMENDAÇÕES	89
	REFERÊNCIAS	91

APÊNDICE A – CAMINHOS ORÇAMENTÁRIOS	98
APÊNDICE B – MANUAL DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	103

1 INTRODUÇÃO

As compras públicas, as contratações, os pagamentos a fornecedores e prestadores de serviços ocorrem com a reserva de uma parte do orçamento distribuído de acordo com os gastos realizados pelos órgãos públicos. Essa reserva dos recursos financeiros para a aquisição de bens ou serviços é denominada empenho. O empenho constitui uma ferramenta de controle utilizada para garantir que as despesas públicas sejam efetivamente pagas.

Dessa forma, os empenhos são emitidos para uso até 31 de dezembro de cada exercício financeiro, não sendo possível sua transferência para o ano seguinte, a menos que sejam inscritos em restos a pagar, ação que consiste em um procedimento contábil que permite a sua execução em anos subsequentes.

Os restos a pagar configuram despesas governamentais não concluídas em determinado exercício, ou seja, são empenhos que podem ser utilizados nos próximos anos desde que cumprida as exigências legais. A prerrogativa de inscrever empenhos em Restos a Pagar (RP) é de competência do órgão que o emitiu. Essa ação pode elevar os riscos de perdas de orçamento, já que o cancelamento de RP desobriga a Administração do compromisso assumido com os credores e impede a reutilização dos recursos cancelados.

Nesse sentido, o orçamento de restos a pagar não utilizado é automaticamente devolvido ao erário, ou seja, ao Governo Federal, com impacto direto nas finanças dos órgãos públicos. Pergunta-se, então: **Por que parte do orçamento é perdido com empenhos inscritos em restos a pagar?** A resposta a essa questão envolve um processo complexo com início no planejamento, na elaboração e na distribuição do orçamento e estende-se até sua aplicação, por meio da oferta de políticas públicas à sociedade, como por exemplo a educação.

Na busca por melhores resultados, os órgãos públicos são guiados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme estabelecido no artigo 37 da Constituição de 1988. Os *campi* do Instituto Federal de Pernambuco (IFPE) são responsáveis por adotar esses princípios na gestão orçamentária. Dessa forma, responder à pergunta inicial constitui a principal tarefa deste estudo, que não medirá esforços para encontrá-la.

O IFPE campus Belo Jardim, instituição pública regida por esses princípios, tenta desenvolver ações voltadas à eficiência dos gastos orçamentários. Como o orçamento vem enfrentando uma crescente diminuição ao longo dos anos, torna-se imperativo evitar perdas financeiras, seja no exercício corrente ou no seguinte, por meio do cancelamento dos restos a pagar, fruto de medidas administrativas não planejadas.

Dessa forma, a otimização dos gastos pode ser uma maneira de evitar os desperdícios orçamentários e de compensar os cortes financeiros que afligem o campus Belo Jardim. Ao mesmo tempo, tal otimização diminuiria a quantidade de empenhos a serem inscritos em restos a pagar e evitaria cancelamentos e perdas orçamentárias.

A educação pública do país é objeto de debates em razão das dificuldades enfrentadas, especialmente as de natureza orçamentária. Trata-se de problemas acumulados ao longo dos anos, que não têm sido resolvidos com a implementação das políticas públicas adotadas pelo Governo Federal. A escassez de investimentos adequados, as infraestruturas deficitárias, a defasagem curricular e as dificuldades de acesso representam apenas alguns dos inúmeros problemas educacionais perpetuados no Brasil (Vendramini; Fernandes, 2023).

Vendramini e Fernandes (2023) lembram que os problemas educacionais não se limitam ao Brasil, estendem-se também a países da América Latina e do Caribe. Diante de tantos problemas educacionais, fica claro que é necessária a adoção de políticas públicas eficientes e eficazes que neutralizem essas dificuldades. No entanto, tal empreitada nem sempre é fácil, pois é preciso investimentos financeiros suficientes, com aumentos gradativos que acompanhem o crescimento da oferta de ensino.

A educação, enquanto política pública distributiva, utiliza o orçamento público para garantir o acesso de todos, independentemente do contexto socioeconômico. Ela necessita essencialmente de investimentos em infraestrutura, serviços sociais e assistenciais (Santos; Vasconcelos, 2023).

Dessa forma, as discussões acerca da educação inevitavelmente envolvem a esfera orçamentária, na qual são definidas questões relacionadas ao aumento, à manutenção e à redução de recursos, que afetam diretamente a política educacional, podendo ocasionar prejuízos intelectuais irreparáveis aos cidadãos.

Diante de tantos problemas, é possível identificar as distorções geradas por governos com pensamentos educacionais divergentes. Enquanto alguns enxergam a educação como investimento, outros a veem como gasto. Mesmo aqueles que se comprometem com mais entusiasmo, não disponibilizam orçamento suficiente para garantir o crescimento na área e diminuem ou estabilizam os recursos necessários à manutenção adequada dos sistemas de ensino e a valorização dos profissionais da educação.

Como resultado, não conseguem modernizar nem recuperar a infraestrutura, o que provoca um déficit de aprendizagem, com sequelas econômicas e de aprendizado que refletem no crescimento do país.

Nesse sentido, a formação de profissionais capazes de identificar soluções para

problemas existentes no ambiente de trabalho tem se tornado uma necessidade cada vez mais urgente. Para tanto, compreender a execução orçamentária do campus Belo Jardim poderá torná-la eficiente e capaz de minimizar as perdas de recursos.

A pesquisa em questão visa produzir conhecimento científico necessário para que os diretores dos *campi* do IFPE, sobretudo os de Belo Jardim, tomem decisões corretas, especialmente no que diz respeito ao orçamento, baseadas em evidências científicas. Nessas circunstâncias, é possível evitar perdas orçamentárias com os empenhos que correm o risco de não serem executados após inscritos em restos a pagar.

O estudo é realizado em uma instituição pública que desempenha um papel social e educacional significativo na cidade de Belo Jardim. Dada a relevância do tema - orçamento, elemento essencial para o funcionamento das organizações públicas -, este estudo busca apresentar soluções para um problema existente no local de trabalho do pesquisador, cumprindo, assim, um dos requisitos do Mestrado Profissional (MP).

O recorte temporal definido (2014-2023)¹ levou em consideração as constantes perdas orçamentárias desde a aprovação, em 2014, do Plano Nacional de Educação (PNE), bem como o momento político vivenciado no país, com reformas e cortes orçamentários que afetaram o setor educacional, durante os governos de Dilma Rousseff, Michel Temer, Jair Bolsonaro e Lula III, impactando diretamente no funcionamento do campus Belo Jardim.

O desenvolvimento desse estudo está firmado na premissa de que a compreensão dos fenômenos relacionados à gestão orçamentária, especialmente no âmbito do campus Belo Jardim e demais *campi* do IFPE, exige uma abordagem metodológica que articule rigor analítico, aderência empírica e clareza quanto aos procedimentos adotados.

A análise dos restos a pagar no campus Belo Jardim, objeto central desta pesquisa, não se limita a uma descrição superficial dos dados financeiros disponíveis. Ao contrário, pressupõe uma investigação capaz de revelar padrões, quantificar perdas, comparar desempenhos institucionais e, sobretudo, fornecer subsídios para reflexões mais amplas sobre os mecanismos que exigem eficiência na gestão dos recursos públicos.

Os restos a pagar abrangem as informações orçamentárias, retiradas do Tesouro Gerencial (TG), no período de 2014 a 2023 e foram organizados em planilha com diferentes abas, compostas tanto por agrupamentos institucionais, quanto recortes territoriais e linhas de expansão do Instituto.

¹ O ano de 2024, não foi inserido no recorte temporal pelo fato da pesquisa ter iniciado naquele ano e ainda não ser possível a coleta dos dados de RP no momento da solicitação das informações orçamentárias.

Para fins deste trabalho², destaca-se como principal fonte a aba intitulada “Painel de Restos a Pagar”, que reúne dados consolidados dos restos a pagar (tanto inscritos quanto cancelados) do campus Belo Jardim e demais *campi* do IFPE ao longo do período analisado. Dela surgem outras bases de dados complementares, como a aba “RP Cancelado”.

Essa divisão de dados em abas específicas, permite cruzar informações sobre os montantes de orçamento de restos a pagar cancelados. A exemplo da aba “Agreste”, que recorta especificamente os dados dos *campi* localizados na mesorregião onde se insere o campus Belo Jardim.

O conjunto de informações disponível apresenta uma estrutura organizada em séries temporais anuais, que contemplam para cada campus dois indicadores principais: os valores dos restos a pagar inscritos e os valores dos restos a pagar posteriormente cancelados. Trata-se, portanto, de uma base que permite não apenas observar a evolução desses indicadores ao longo dos anos, mas também realizar comparações horizontais entre os diferentes *campi* da instituição.

O ponto de partida da análise está na formulação da hipótese central, segundo a qual **os restos a pagar geram perdas orçamentárias significativas**. Assim, entende-se que quanto maior o volume de restos a pagar cancelados, maior a perda financeira do campus Belo Jardim, impactando diretamente na realização de aquisições, de investimentos e no atendimento das demandas institucionais da comunidade acadêmica.

Essa hipótese está apoiada na premissa de que os restos a pagar não se constituem, na prática, apenas em um mecanismo de continuidade orçamentária entre exercícios, mas também em um indicativo de ineficiências da gestão, conforme apontado por Nonaka (2019), que geram fragilidades nos processos de planejamento, execução e gestão financeira.

A seleção dos dados considerados está vinculada à aderência deles aos objetivos traçados, quais sejam: estimar a perda de orçamento decorrente dos restos a pagar no campus Belo Jardim; analisar comparativamente os percentuais e os montantes inscritos e cancelados dos RP do campus Belo Jardim; e expor, por meio do cruzamento dos dados, os valores que deixam de ser utilizados com os cancelamentos de RP no campus Belo Jardim.

Ademais, a escolha recaiu sobre registros que apresentam cobertura integral do período de 2014 a 2023, assegurando robustez às análises temporais e amplitude suficiente para comparações entre Belo Jardim e demais *campi* do IFPE. Considerou-se também a consistência

² As planilhas e suas respectivas abas, bem como os códigos utilizados na pesquisa podem ser consultadas em: https://drive.google.com/drive/folders/1v8zNoX1p45smeHIQz1rlJUUpasiOMOTMs?usp=drive_link.

dos dados entre as diferentes planilhas retiradas do TG, o que permitiu validar as informações por meio de cruzamento interno das bases.

Do ponto de vista acadêmico, a pesquisa contribui para suprir uma lacuna na literatura aplicada às finanças públicas no setor educacional, particularmente no que se refere à análise micro institucional da execução orçamentária em unidades descentralizadas de ensino no IFPE.

Institucionalmente, os resultados deste trabalho apresentam de forma detalhada, a dinâmica dos restos a pagar e das perdas orçamentárias no nível dos *campi* do IFPE e na unidade administrativa local. Os achados oferecem insumos diretos para o melhoramento dos processos de gestão orçamentária, tanto no campus Belo Jardim, quanto em outras unidades do IFPE.

As métricas e indicadores desenvolvidos podem ser incorporados a painéis de monitoramento, sistemas de acompanhamento gerencial e relatórios de desempenho, contribuindo para a construção de uma cultura institucional mais orientada a resultados e à eficiência no uso dos recursos públicos.

Seus limites, por outro lado, desenharam os contornos dentro dos quais a análise é válida, coerente e metodologicamente sustentável. Eles apontam, inclusive, caminhos futuros de investigação que podem complementar e aprofundar os achados aqui produzidos.

Estudos posteriores poderão, por exemplo, incorporar dados qualitativos, entrevistas com gestores, análise de processos administrativos, bem como integração de dados econômicos, normativos e operacionais, ampliando assim a compreensão dos determinantes das perdas orçamentárias no âmbito do IFPE.

Além dos achados da pesquisa, esta dissertação atende a exigência da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), ao entregar como produto um manual de execução orçamentária. Esse produto será capaz de direcionar servidores que necessitam de informações rápidas e práticas para serem aplicadas no manuseio do orçamento, não só no campus Belo Jardim, como também, nos demais *campi* do IFPE.

O estudo está organizado em oito capítulos. O primeiro capítulo apresentou os motivos que fundamentaram a realização da pesquisa, a justificativa para sua realização, os objetivos a serem alcançados e apresenta sugestões para pesquisas futuras. O segundo capítulo apresenta o contexto histórico do IFPE e do Campus Belo Jardim, bem como algumas informações acerca do orçamento dessas unidades.

O terceiro capítulo explora o tratamento dado à educação durante os governos de Dilma, Temer, Bolsonaro e Lula III. O quarto capítulo aborda a educação como política pública, os custos educacionais e a eficiência como aliada nesse percurso. O quinto capítulo trata da revisão da literatura, aborda questões relacionadas ao orçamento público e conceitos como empenho,

restos a pagar, despesa pública, liquidação, pagamento e cancelamento de empenho.

Por sua vez, o sexto capítulo apresenta os métodos, associações, bem como as informações necessárias para desenvolver a pesquisa. Já o sétimo capítulo revela o desenvolvimento da pesquisa, o tratamento dos dados e das informações descritivas quantitativas, bem como os resultados encontrados. Por fim, o oitavo capítulo, apresenta as considerações finais da pesquisa e possíveis recomendações.

2 HISTÓRICO INSTITUCIONAL DO IFPE E DO CAMPUS BELO JARDIM

Neste capítulo, é abordada a história do Instituto Federal de Pernambuco, sua origem e incorporação à Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, bem como a história do campus Belo Jardim, passando por suas origens e múltiplas denominações. Além disso, também apresentará algumas informações prévias sobre o orçamento dessas unidades.

2.1 O INSTITUTO FEDERAL DE PERNAMBUCO³

O Instituto Federal de Pernambuco (IFPE) é uma autarquia federal criada por lei, com personalidade jurídica vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Possui autonomia administrativa, orçamentária e patrimonial própria. Sua origem remonta a 1909, com a criação da Escola de Artífices do Estado, criada pelo então presidente da República, Nilo Peçanha, através do Decreto n.º 7.763, de 23 de dezembro de 1909.

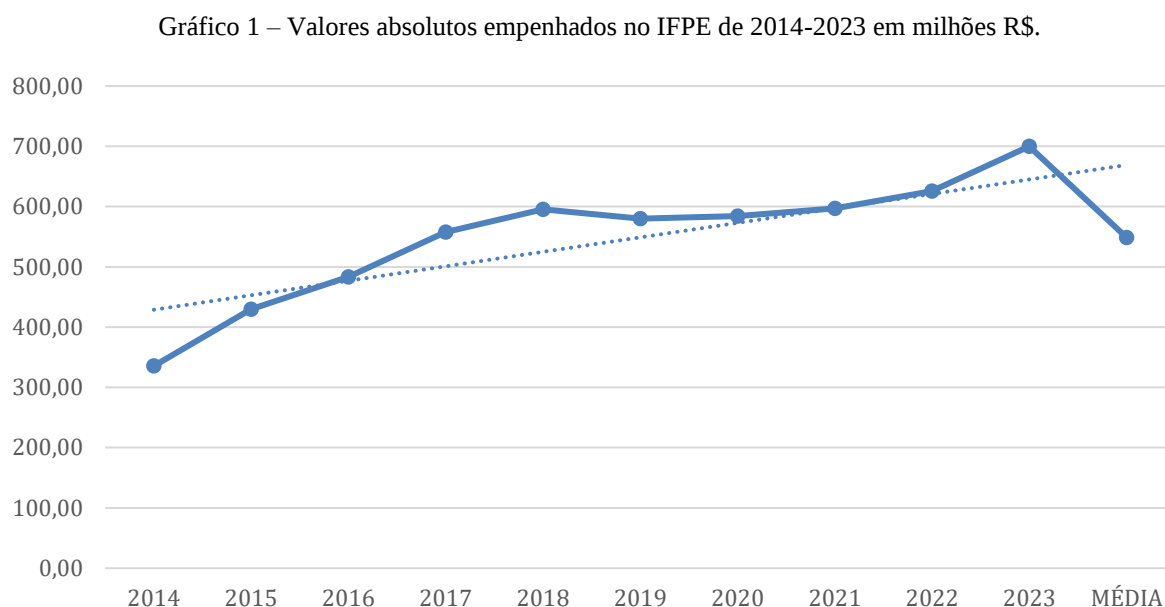
Com uma infraestrutura formada por 16 *campi* localizados ao longo do litoral e no interior do estado, além de uma rede de Educação a Distância composta por 11 polos, o IFPE reafirma sua tradição secular através uma proposta pedagógica contemporânea. Com um caráter profissionalizante, o Instituto não apenas busca atender às demandas do mercado e da indústria, mas também se empenha no desenvolvimento do saber científico e na formação humanística.

Incorporado à Rede de Educação Profissional e Tecnológica, instituída pela Lei nº 11.892/2008, o IFPE emerge com uma proposta inédita de verticalização do ensino, oferecendo cursos técnicos e superiores associadas à pesquisa e à extensão desde as etapas iniciais.

O Instituto Federal de Pernambuco (IFPE) é responsável por um orçamento anual de R\$ 548 milhões, de acordo com a média dos últimos dez anos, em empenhos emitidos. O gráfico

³ As informações históricas do Instituto Federal de Pernambuco foram extraídas do site institucional: <https://portal.ifpe.edu.br/acesso-a-informacao/institucional/>. Acesso em 13 jan. 2025. As informações orçamentárias foram colhidas em relatórios do Portal da Transparência: Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/orgao>>. Acesso em 13 jan. 2025.

abaixo mostra os valores absolutos empenhados entre 2014 e 2023 no IFPE. Nele é possível perceber a evolução orçamentária, bem como o período de queda entre 2019 e 2022, mas com retorno crescente em 2023. No gráfico, percebe-se que a linha de tendência se mostra crescente ao longo do tempo, apesar das oscilações existentes.



Fonte: Portal da Transparência. Elaborada pelo autor.

O IFPE demonstra atenção contínua às demandas do mercado e da sociedade com atuação pluricurricular e sistêmica, desempenhando um papel estratégico nas cidades onde os *campi* estão instalados e no cenário econômico do estado de Pernambuco. Seus egressos constituem parcela significativa da força de trabalho do Porto de Suape e das indústrias automobilística e fármaco-química nas regiões sul e norte de Pernambuco.

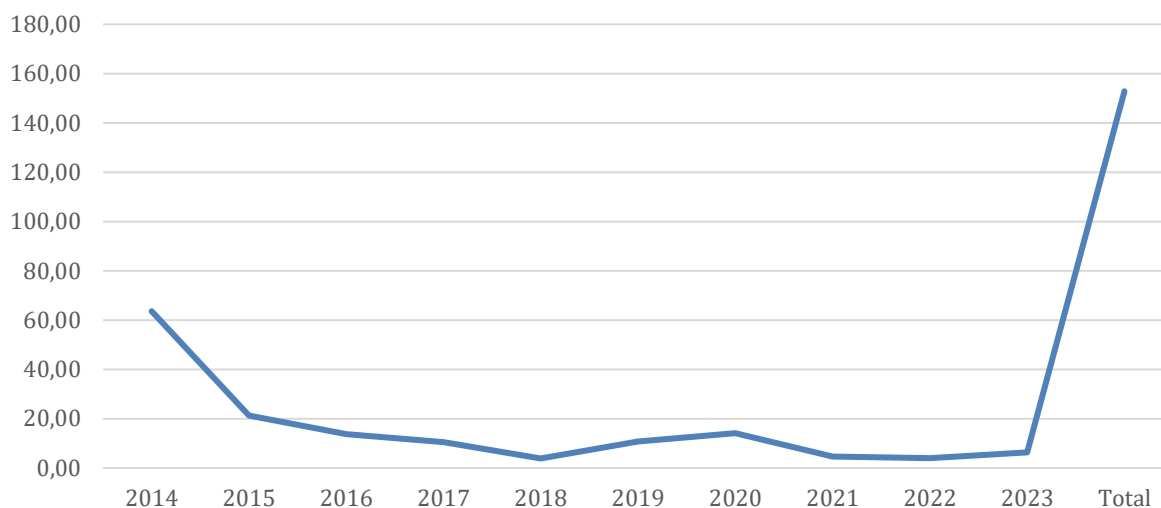
Já no Agreste, Sertão e Zona da Mata, seus esforços são direcionados para a agricultura e pecuária sustentáveis, com arranjos produtivos que promovem a transformação social nessas regiões, com a promoção de inovação nas áreas de tecnologia, energia renovável, saúde e gastronomia.

Diante do exposto, considerando a responsabilidade social atribuída ao IFPE, é imperativo que se evitem perdas orçamentárias, de modo a garantir uma maior cobertura assistencial aos estudantes. O gráfico 02 apresenta informações sobre os valores devolvidos pelo IFPE nos últimos dez anos. Apesar da diminuição ocorrida entre 2014 e 2015 percebe-se uma constante na devolução de durante os 10 anos estudados.

A cifra total das devoluções excede R\$ 152 milhões, indicando que os valores não utilizados pela instituição não se resumem aos restos a pagar cancelados (o principal objeto do

nosso estudo). A soma desses valores com os restos a pagar cancelados resulta em perdas ainda maiores, o que pode indicar uma ineficiência na gestão orçamentária por parte dos gestores.

Gráfico 2 - Valores devolvidos pelo Instituto Federal de Pernambuco em milhões R\$



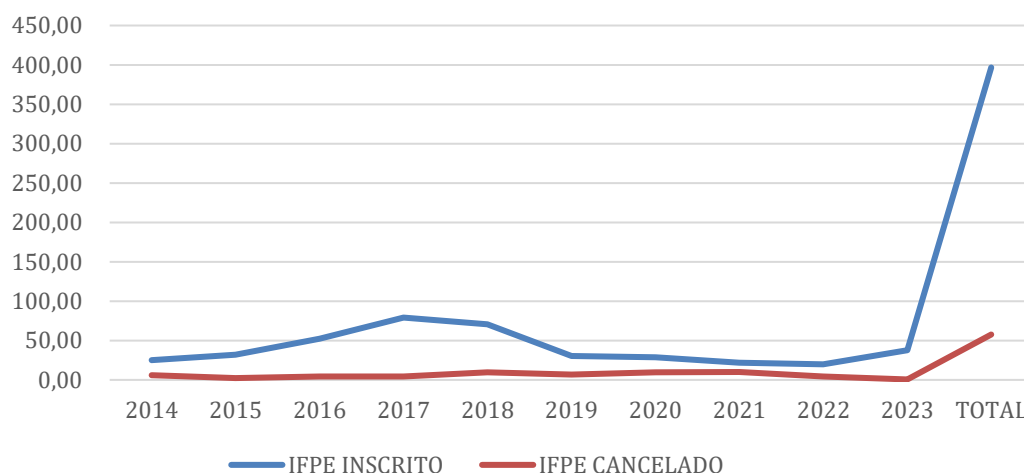
Fonte: Plataforma Nilo Peçanha. Elaborada pelo autor.

As devoluções orçamentárias e os cancelamentos de empenhos correspondem a investimentos não aplicados na instituição. O IFPE possui unidades que necessitam serem equipadas para garantir a continuidade da oferta de vagas em cursos recentemente aprovados, como o de engenharia de software no campus Belo Jardim, que não oferece entradas regulares por falta de mobiliário, ar-condicionado, equipamentos para laboratórios e contratação de professores.

Os R\$ 152 milhões devolvidos nos últimos dez anos poderiam cobrir demandas em diversos *campi*, inclusive com contratações terceirizadas para a manutenção das instalações. As devoluções evidenciam a falta de preparo dos gestores em administrar o orçamento. Nesse sentido, a capacitação desses servidores que muitas vezes assumem o papel de burocratas de nível de rua, pode diminuir esse tipo de problema.

As perdas orçamentárias não se limitam às devoluções, como demonstrado no gráfico 03 a seguir. Ele apresenta os valores inscritos em restos a pagar pelo IFPE, que totalizaram R\$ 396 milhões. Desse montante, pouco mais de R\$ 57,6 milhões foram cancelados e deixaram de ser aplicados na instituição no período de 2014 a 2023. Isso representa uma perda de quase 14,5% do valor total inscrito nos 10 anos pesquisados. Esse valor corresponde ao orçamento de custeio de aproximadamente 16 anos do campus Belo Jardim, hoje estimado em R\$ 3,5 milhões.

Gráfico 3 - Restos a Pagar inscritos e cancelados no IFPE 2014 a 2023 em milhões R\$.



Fonte: Tesouro Gerencial do IFPE 2014-2023. Elaborado pelo autor

Diante dos problemas orçamentários vivenciados pelas instituições de ensino, tais como cortes, ameaças de contingenciamentos e bloqueios que impactam diretamente nas aquisições, podem comprometer o funcionamento da instituição. O valor perdido com cancelamento de RP, pode representar a reposição de equipamentos e a contratação de serviços essenciais para a manutenção dos *campi*.

Com uma história secular, o IFPE é uma instituição sólida, eficiente, renomada e em crescimento contínuo, que oferece educação pública de qualidade e contribui para o desenvolvimento do país. Todavia, tais esforços demandam investimentos, cuja responsabilidade recai sobre as políticas orçamentárias estabelecidas pelo Governo Federal. No entanto, este tem se mostrado desfavorável à educação, com liberações cada vez menores, contrariando suas próprias metas.

2.2 O CAMPUS BELO JARDIM⁴

Situado no agreste pernambucano, o campus Belo Jardim teve seu início no ano de 1958, a partir de um convênio entre o Governo Federal e o Governo de Pernambuco, que autorizou a instalação da Escola Agrotécnica Federal de Belo Jardim no município. Em 1964, por meio do Decreto n.º 53.558/64, a escola passou a ser denominada Ginásio Agrícola de Belo Jardim,

⁴ As informações históricas do Campus Belo Jardim foram extraídas do site institucional: <https://portal.ifpe.edu.br/belo-jardim/o-campus/historico/>. Acesso em 13 jan. de 2025. Os valores orçamentários foram retirados do Plano de Distribuição Orçamentária e do Portal da Transparência: Disponível em: <https://portal.datatransparencia.gov.br/despesas/orgao>. Acesso em 13 jan. de 2025.

subordinada ao Ministério da Agricultura.

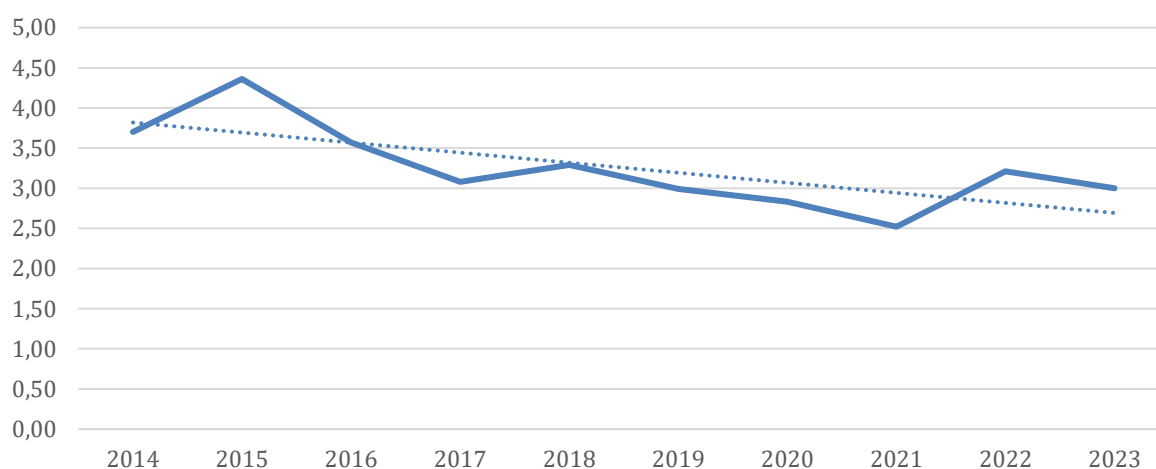
Mas, somente em 1967, por meio do decreto n.º 60.731, o Ministério da Educação assumiu o comando da instituição, que passou a ser chamada de Colégio Agrícola de Belo Jardim em 1968. O início de suas atividades ocorreu em 5 de maio de 1970, com a primeira turma, e sua autorização de funcionamento foi concedida em 13 de agosto de 1969.

Após o início das atividades em 1979, o Colégio Agrícola passou a ser denominado Escola Agrotécnica Federal de Belo Jardim. Em 16 de novembro de 1993, por meio da Lei nº 8.731, a escola foi transformada em Autarquia Federal, instituição dotada de autonomia administrativa, financeira, patrimonial, didática e disciplinar, compatível com sua personalidade jurídica e atos normativos.

Seguindo a cronologia, a partir de 29 de dezembro de 2008, por meio da Lei n.º 11.892, a escola foi incorporada ao Instituto Federal de Pernambuco, integrando uma estrutura multicampi especializada na educação profissional e tecnológica, recebendo a denominação de campus Belo Jardim.

O campus Belo Jardim possui uma área total de 740 mil metros quadrados. O orçamento médio de custeio do campus é de pouco mais de R\$ 3,2 milhões, de acordo com a média dos últimos 10 anos. Os valores apresentados no gráfico 04 correspondem ao orçamento de custeio de 2014 a 2023, em que é perceptível o declínio dos valores disponibilizados, com impacto direto na manutenção do campus. Dessa maneira, a linha de tendência mostra claramente a trajetória constante na redução orçamentária do campus.

gráfico 4 – Valores de custeio do Instituto Federal de Pernambuco Campus Belo Jardim em milhões R\$.



Fonte: Plano de Distribuição Orçamentária do campus Belo Jardim. Elaborada pelo autor.

Ao considerar a extensão do Campus e o valor do orçamento disponibilizado, é possível

afirmar que há uma incompatibilidade entre o montante destinado e a demanda existente, como a realização das atividades práticas, as visitas técnicas e demais ações de natureza administrativa. Nesse contexto, há uma necessidade orçamentária que favoreça a criação de condições ideais para o desenvolvimento dessas atividades.

Atualmente, o campus Belo Jardim está inserido em um contexto educacional e econômico diversificado, oferecendo formação profissional nas áreas de agropecuária, agroindústria, tecnologia da informação, enfermagem e música. O campus desenvolve pesquisas nas áreas ambientais e de tecnologia da informação, além de realizar trabalhos de extensão em áreas como manipulação e produção de alimentos e material de limpeza e meio ambiente. Tais ações aproximam a comunidade externa do campus e fortalecem seu papel social.

A despeito das adversidades financeiras do campus Belo Jardim, outros empecilhos de natureza administrativa parecem obstruir a execução orçamentária na unidade. Além dos empenhos inscritos em restos a pagar para utilização no exercício subsequente — o que potencializa cancelamentos, perdas e devoluções de recursos —, observa-se ainda a ausência de capacidade técnica e de treinamento adequado por parte dos envolvidos nos processos orçamentários.

Nesse sentido, os problemas que envolvem as demandas do campus são mais significativos, pois resultam em baixa disponibilidade orçamentária, possíveis perdas de recursos com restos a pagar e devoluções provocadas pela falta de eficiência dos gestores, que, na maioria das vezes, assumem o papel de burocratas de nível de rua e não possuem expertise ao lidar com finanças públicas.

A experiência prática com os desafios orçamentários enfrentados pelo campus Belo Jardim proporciona ao pesquisador uma compreensão aprofundada dos problemas que frequentemente resultam em falhas na execução das atividades. O acompanhamento metódico das notas de empenho é fundamental para assegurar a entrega dos materiais adquiridos ou evitar que sejam incluídos nos restos a pagar, inibindo possíveis cancelamentos.

3 ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO 2014 – 2023

O presente capítulo está organizado com informações do tratamento dado ao orçamento da educação pelos governos durante o intervalo compreendido entre 2014 a 2023. Nele, é possível perceber que nesse período a decadência orçamentária da educação coloca em riscos as conquistas científicas do país.

3.1 GOVERNO DILMA (2014-2016)

No último ano do primeiro mandato de Dilma Rousseff, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE) para a década seguinte. A referida lei foi sancionada sem vetos pela presidenta. O PNE tramitou por quase quatro anos no congresso e representa uma série de melhorias educacionais, além de prever a alocação progressiva de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) do país à educação (UNE, 2014).

A aplicação dos recursos está fracionada em 7% até o quinto ano, com os 3% restantes para serem aplicados nos anos seguintes, totalizando 10 anos de investimentos, ou seja, uma década de crescimento educacional do ponto de vista financeiro e científico (UNE, 2014).

O PNE estabelece objetivos ousados, incluindo a universalização do ensino básico, a implementação de escolas em tempo integral em metade das unidades do país, o incremento de vagas no ensino superior e a erradicação do analfabetismo (UNE, 2014).

Além disso, o plano contempla a formação continuada dos professores, acompanhada de reajustes salariais. Para atingir as metas propostas no PNE, o governo contaria com 75% dos royalties do petróleo, essa taxa corresponde a R\$ 112,25 bilhões, e 50% do Fundo Social do pré-sal (UNE, 2014).

Com os investimentos mencionados, o Brasil se destaca por ser o país que mais investiu em educação nos últimos anos, superando nações desenvolvidas que investem, em média, 7% do PIB. O PNE estabelece 20 metas com 253 estratégias, orientando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a implementarem ações que visam igualar a escolaridade entre negros e brancos (UNE, 2014).

O plano também busca elevar a escolaridade da população de 18 a 29 anos, aumentar as taxas bruta e líquida em 50% e 33%, respectivamente, na educação superior e garantir um aumento de 40% nas novas matrículas (UNE, 2014).

Com percentuais orçamentários que colocarão a educação brasileira entre as que mais investem no mundo, o país começa a enfrentar uma situação conflituosa com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que impõe restrições orçamentárias, impedindo o cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE).

Para Nogueira e Tavares (2020), não há convergência entre as leis que tratam da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)⁵ e as que lançam regras mais severas para

⁵ A Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) engloba todas as despesas educacionais voltadas para: i) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; ii) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; iii) ao uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; iv) aos levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao

os investimentos do governo, essas ações sucateiam todo o sistema educacional e sobrecarregam os servidores.

Tal conflito de leis afeta a alocação de recursos para o setor educacional, conforme observado por Nogueira e Tavares (2020). Os autores destacam que o PIB do Brasil apresenta um grande potencial para o investimento na área, mas que oscilou apresentando constantes retrações, não permitindo que a aplicação de recursos chegasse à casa dos 2% do PIB à MDE entre os anos de 2014 e 2018. Conforme demonstrado na Tabela 01, em que o orçamento destinado se manteve constante na casa de 1%.

Tabela 1 – Receitas e despesas da União com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) de 2014-2018 (Corrigido pelo IPCA em janeiro de 2019).

Exercício	PIB (R\$ trilhões)	MDE - receitas e despesas (R\$ bilhões)	Percentual do PIB destinado à MDE
2014	7,72	93,64	1,21
2015	7,53	97,87	1,29
2016	7,11	88,69	1,24
2017	6,99	81,01	1,15
2018	6,86	80,03	1,16

Fonte: Dados do PIB extraídos do IPEADATA, 2019. Nogueira e Tavares (2020). Adaptado pelo autor.

Para superar o dilema vivenciado entre o PNE e a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, é necessário investir em áreas alinhadas com a realidade educacional do país. A ausência de investimentos da União compromete as metas do PNE e intensifica as contradições originárias da dicotomia entre o ensino e os gastos públicos, comprometendo a educação pública com perdas orçamentárias (Nogueira; Tavares, 2020).

Em seu segundo mandato e com o slogan "Pátria Educadora", o governo Dilma vai de encontro ao PNE e reduz R\$ 10,5 bilhões do orçamento do Ministério da Educação (MEC). Após a reeleição em 2015, os problemas no âmbito da educação começaram a se manifestar em decorrência do ajuste fiscal (ESTADO, 2016).

Esses problemas, afetaram programas como o Financiamento Estudantil (Fies), com redução de 57% nos contratos, e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), com turmas adiadas no primeiro semestre de 2015. Tais programas foram a vitrine

aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; v) à realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; vi) à concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; vii) à amortização e custeio de operações de crédito destinadas à MDE; viii) à aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. Informações disponível em: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1267:03-08-02-01-manutencao-e-desenvolvimento-do-ensino-mde&catid=639&Itemid=675. Acesso em 22, ago. 2025.

educacional na campanha para a reeleição de Dilma em 2014 (ESTADO, 2016).

O ano de 2015 marcou o governo Dilma como o responsável pelo maior corte orçamentário na educação nos últimos cinco anos, com um bloqueio de R\$ 9,4 bilhões, totalizando mais de R\$ 25 bilhões (ESTADO, 2016). Os dados evidenciam uma inflexão negativa, considerando que o governo sancionou o Plano Nacional de Educação, sem vetos, com a perspectiva de investir 10% do PIB na área.

Em meio a uma crise política e institucional, o segundo governo Dilma foi interrompido ao sofrer um processo de impeachment em 31 de agosto de 2016. O novo presidente assume o país e abre caminho para reformas e novos cortes orçamentários, especialmente no Ministério da Educação (MEC).

3.2 GOVERNO MICHEL TEMER (2016-2018)

Após o impeachment de Dilma Rousseff, seu vice-presidente, Michel Temer, assumiu o governo e instituiu um regime fiscal por meio da EC nº 95/2016, que vigoraria por vinte anos, impondo restrições ao Orçamento da União. Tal medida impossibilitou avanços em diversas áreas, incluindo a educação (Morais et al., 2021).

Em face do retrocesso da Emenda Constitucional nº 95/2016, que elimina a vinculação mínima de 18% dos recursos obrigatórios no âmbito da União a partir de 2018 e permite reduções julgadas necessárias pelo governo a partir de então, o orçamento federal da educação registrou um valor inferior a R\$ 100 bilhões em 2019, representando o menor valor desde 2016 (Salvador, 2020).

De acordo com Salvador (2020), a redução de 12,57% acumulada de 2016 a 2019 acarretou consequências negativas às instituições federais, notadamente, o represamento de concursos públicos na área do magistério superior. Isso porque houve uma redução de R\$ 14,17 bilhões em termos de investimento educacional.

Conforme demonstrado no período, a partir de dados da Tabela 02, a redução em questão pode ser acompanhada, assim como os valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ajustados a preços de dezembro de 2019. Nesse contexto, identifica-se os efeitos da EC nº 95/2016 na educação no período e 2016 a 2019 Salvador (2020).

Tabela 2 - Evolução do orçamento da União na educação de 2016 a 2019. Valores (R\$ bilhões) deflacionados pelo IPCA, a preços de dezembro de 2019

Função	2016	2017	2018	2019	Variação	2016	2017	2018	2019
Educação	112,71	113,43	103,44	98,54	-12,57%	4,96%	5,05%	4,40%	4,23%

Fonte: Salvador (2020,). Adaptada pelo autor.

A análise da tabela 03 permite uma visão mais específica da série temporal 2015-2023 dos valores autorizados e pagos do orçamento da União para educação no ensino superior e profissional. Nela, é possível observar uma queda constante, tanto nos valores autorizados quanto nos pagos, que durante todo o período não ultrapassou 90%. Situação semelhante ocorre na educação profissional.

Tabela 3 - Orçamento da União autorizado e pago da educação superior e profissional em bilhões.

Ano	Ensino Superior			Ensino Profissional		
	Autorizado	Pago	Percentual	Autorizado	Pago	Percentual
2015	57,37	49,45	86,19	23,47	16,88	71,9
2016	50,60	44,52	87,98	18,34	15,42	84,1
2017	49,24	43,72	88,79	17,37	15,06	86,7
2018	47,46	40,84	86,05	17,10	14,14	82,7
2019	47,35	40,38	85,28	17,56	14,33	81,6
2020	43,98	37,06	84,27	16,66	13,60	81,6
2021	40,62	35,10	86,41	16,01	13,25	82,8
2022	38,79	33,68	86,83	15,34	12,97	84,6
2023	41,74	35,45	84,93	16,54	13,44	81,3

Fonte: Salvador (2024). Adaptado pelo autor.

As medidas implementadas pelo governo Temer impactaram diretamente o PNE, especialmente com a desvinculação das receitas da União por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 241/55 em 2016. A referida medida gerou obstáculos significativos ao autorizar uma redução de 30% nos gastos com educação e saúde (Lima; Maciel, 2018).

Nesse sentido, Amaral (2016) afirma que a política fiscal adotada pelo governo Michel

Temer foi devastadora, afetando profundamente o setor da educação e causando retrocessos. O congelamento do orçamento da educação comprometeu os alunos matriculados, diminuiu a capacidade de oferta de novas vagas e desestabilizou o país no cenário educacional.

De acordo com Paiva et al. (2016), a partir de 2017, o teto das despesas primárias do governo seria limitado aos gastos realizados em 2016, conforme estabelecido pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/55. Tal medida, contudo, agravou as desigualdades sociais, concentrando ainda mais a renda e deteriorando a situação dos mais vulneráveis (Paiva et al., 2016).

A partir de então, Paiva et al. (2016) afirma que o reajuste dos gastos primários do governo passou a ser vinculado ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que se tornou o novo parâmetro para a correção dos gastos. Em termos práticos, no decorrer dos próximos 20 anos, as despesas permanecem congeladas, com possibilidade de alteração somente a partir do décimo ano de vigência (Paiva et al., 2016).

Para FENAFAR (2022), desde 2015 o ensino público tem sido afetado pelos ajustes fiscais que resultaram na interrupção de obras e na impossibilidade de crescimento da área educacional. Somado a isso, há escassez de insumos básicos e materiais para laboratórios. Essas faltas têm ocasionado prejuízos à manutenção dos imóveis e ao desenvolvimento de pesquisas, respectivamente (FENAFAR, 2022).

No planejamento do governo em 2018, a educação superior sofreu mais uma queda progressiva no orçamento que caiu de R\$ 15 bilhões em 2015 para R\$ 8 bilhões em 2017, finalizando a gestão do governo Temer em 2018 com apenas R\$ 5 bilhões para a área (FENAFAR, 2022). O governo iniciado em 2016, adotou uma política fiscal que teve como principais alvos o orçamento, afetando drasticamente o setor da educação.

3.3 GOVERNO JAIR BOLSONARO (2019-2022)

A educação sob o governo Bolsonaro é caracterizada pelo corte de recursos, pela falta de investimento, pela constante substituição de ministros e pela desvalorização dos profissionais da área (APUB, 2022).

Segundo a Associação dos Professores da Universidade de Brasília (APUB, 2022), o governo de Jair Bolsonaro afirmou que "o Brasil gasta excessivamente em educação", foi o que menos investiu na área - desde a educação infantil até a superior. Em meio a afirmações controversas, o orçamento de 2019 foi drasticamente reduzido, retornando a níveis registrados há mais de uma década.

Nesse contexto de déficit orçamentário, Ramos e Tavares (2024) evidenciaram que, no período de 2016 a 2022 (tabela 04), ocorreram constantes reduções nas projeções orçamentárias do MEC, contrariando as disposições da EC nº 95/2016, que estabelece a correção dos valores com base na inflação do período.

O efeito das oscilações orçamentárias, ao manter os valores constantes, impacta diretamente no avanço educacional, uma vez que não leva em consideração o aumento da população em idade escolar, bem como os problemas da educação, acumulados ao longo do tempo (AMARAL, 2011).

Tabela 4 – Orçamento previsto para o MEC (2016-2022)

ANO	Orçamento previsto (R\$ bilhões)
2016	158,20
2017	140,84
2018	139,91
2019	149,74
2020	142,11
2021	145,70
2022	159,58

Fonte: Ramos e Tavares (2024). Adaptada pelo autor.

Com a previsão orçamentária apresentando oscilações a valores menores, Ramos e Tavares (2024) demonstram que, no período de 2019 a 2022 (tabela 05), os valores autorizados para o Ministério da Educação não são totalmente executados. Apesar dos dados evidenciarem que a simples autorização do orçamento não é suficiente sem a atuação eficiente dos responsáveis pela sua execução, Ramos e Tavares (2024) não deixam claros os motivos da execução autorizada não passar de 80%, em média.

Tabela 5 - Orçamento autorizado e executado pelo MEC (2019-2022) em bilhões.

Ano	Autorizado	Executado	Porcentual utilizado
2019	149,74	119,77	80,0
2020	142,11	114,25	80,4
2021	145,70	123,43	84,7
2022	159,58	115,82	72,6

Fonte: Ramos e Tavares (2024). Adaptada pelo autor.

Outro fator importante é levantado por Ximenes e Linquist (2022), eles alertam para a dependência excessiva de emendas parlamentares no orçamento da educação. Somente em

2021, foram R\$ 1,5 bilhão, dos quais metade foi proveniente das emendas de relator, também conhecidas como orçamento secreto. Tal prática, iniciada no governo Bolsonaro, configura um balcão de negócios, com repasses cujos critérios são acordos informais e não transparentes entre parlamentares e o relator-geral do orçamento (Ximenes; Linqvist, 2022).

Os autores expressam surpresa ao observar que, em 2022, a taxa de 98,3% dos recursos destinados à infraestrutura da educação básica fora proveniente de emendas parlamentares. Esse fato reafirma a prática do clientelismo político e aumenta a vulnerabilidade das políticas educacionais, tornando-as suscetíveis à corrupção (Ximenes; Linqvist, 2022).

Conforme demonstrado na Tabela 06, durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), foi observada uma redução dos valores autorizados para o ensino superior em 2021. No entanto, em 2022, esses valores retornaram aos níveis de 2019. Ao analisar os dados, é possível identificar quedas contínuas nos valores executados (Ramos; Tavares, 2024).

Em 2021, apesar do percentual realizado ultrapassar os 83%, o valor autorizado foi o mais baixo registrado durante o governo, o que indica falta de comprometimento por parte do MEC com a educação superior (Ramos; Tavares, 2024). Para os autores, o baixo percentual de execução (80% em média) pode estar relacionado a extinção de cargos efetivos em áreas administrativas das universidades públicas, conforme preconiza o Decreto nº 9.754/2019 (Ramos; Tavares, 2024).

Tabela 6 - Recursos do MEC destinados ao Ensino Superior (2019-2022) em bilhões.

ANO	Autorizado	Executado	Percentual executado
2019	35,00	29,60	84,57
2020	36,16	28,36	78,42
2021	33,49	28,06	83,78
2022	35,58	25,01	70,29

Fonte: Ramos e Tavares (2024). Adaptada pelo autor

Os cortes orçamentários na área de educação são interpretados por Grisa (2022) como descaso, pois o autor afirma que a priorização da educação por parte do governo pode ser medida pela ampliação do orçamento destinado a essa área e pela competência na sua execução.

No entanto, o governo Bolsonaro contraria essa lógica com a redução do orçamento autorizado, que caiu de R\$ 141,5 bilhões em 2019 para R\$ 123,67 bilhões em 2022, uma perda de R\$ 18 bilhões para a educação (Grisa, 2022).

Durante o governo Bolsonaro, o setor educacional experimentou um período de incertezas e instabilidade, marcado pelo anúncio de cortes orçamentários que não se concretizaram em sua totalidade. Esse cenário gerou um ambiente de insegurança nas

instituições de ensino, levando a paralisações e a falta de clareza quanto às atividades a serem desenvolvidas (Araújo; Macedo, 2022).

Diante da instabilidade do governo, Araújo e Macedo (2022) asseveram que as ameaças de cortes repercutem negativamente, ocasionando insegurança nos projetos de ensino, pesquisa e extensão das Instituições Federais de Ensino.

Dessa forma redução orçamentária é perceptível, só 2021, foram destinados R\$ 100 milhões para investimento nas universidades federais, representando uma queda de 96,4% em relação a 2014, quando o valor destinado foi de R\$ 2,8 bilhões. A reversão desse cenário, segundo Amaral (2022), demandará tempo e pode resultar no sucateamento das universidades.

Amaral (2022) faz uma análise semelhante para os Institutos Federais (IFs) e os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), que sofreram uma redução de 98,6% no orçamento de investimentos, o que pode resultar em uma situação irreversível para a infraestrutura dessas instituições.

Em tal contexto de descontrole orçamentário, Amaral (2022) assevera que essa questão também afeta a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que sofreram reduções de 65,3% e 69,4%, respectivamente. O primeiro perdeu R\$ 7,2 bilhões, enquanto o segundo viu seu orçamento cair de R\$ 3 bilhões para R\$ 918,1 milhões entre 2014 e 2021.

A política de austeridade fiscal implementada pelo governo Bolsonaro resultou, inevitavelmente, em um cenário de falência das Universidades Federais, dos Institutos Federais, dos Centros Federais de Educação Tecnológica, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal, do CNPq e de outros programas do Ministério da Educação (AMARAL, 2022).

3.4 GOVERNO LULA III (2023)

O Partido dos Trabalhadores (PT) retorna ao Governo Federal em 2023, com seu fundador, Luiz Inácio Lula da Silva, eleito pela terceira vez presidente da República. Lula, que ocupa o cargo atualmente, chega ao Planalto com o lema eleitoral "Reconstrução e Transformação" e com a coligação Brasil da Esperança, cujo objetivo é impulsionar seu plano de governo com diretrizes efetivas.

Uma das propostas incluídas no plano é a de resgatar o desenvolvimento educacional mediante investimentos em educação de qualidade e ações para reconhecer e fortalecer o ensino básico, da creche à pós-graduação (Lima et al., 2023).

No programa de governo, há previsões de articulações sistêmicas entre União, Estados,

Distrito Federal e Municípios para retomar as metas do PNE. Tal medida visa desconstruir situações que limitam os alunos com falta de materiais, com assistências pedagógicas deficientes e insuficiência tecnológica (Lima et al., 2023).

O governo Lula propõe, no tópico 21 de seu programa, uma recuperação educacional concomitante com a educação regular para superar o déficit de aprendizagem. Para o novo governo, a educação representa um investimento capaz de fazer o país se desenvolver de forma mais independente e igualitária (Lima et al., 2023).

Em consonância com as promessas do governo Lula para o aprimoramento do sistema educacional, o Poder Executivo está elaborando o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2024 a 2034. O novo PNE conta com a participação do Tribunal de Contas da União (TCU) em ações opinativas.

O Tribunal de Contas da União (TCU), avaliou os aspectos estruturantes desse novo plano, que podem ser úteis na elaboração do projeto. Esta avaliação tem o objetivo de evitar as fragilidades encontradas no atual PNE, tais como a falta de definição dos responsáveis por meta, o ente federativo responsável pelo cumprimento das determinações do plano e problemas que causam dúvidas de interpretação, além de descrições subjetivas sem vinculação aos indicadores (SECOM, TCU, 2024).

Nesse sentido, o TCU realizou uma auditoria especializada na educação e apresentou informações relevantes sobre o PNE 2014-2024. Dentre os pontos observados, destaca-se o percentual de crianças em creches que em 2022 era de 37,2%, muito abaixo da meta de 50% estabelecida para 2024. No ensino médio, o percentual da população entre 15 e 17 anos era de 94,4%, praticamente o mesmo de 2020, a meta para 2024 é de 100% (SECOM TCU, 2024).

No que se refere ao ensino superior, o PNE previa que o aumento de jovens entre 18 e 24 anos ultrapassasse 50%, com frequência de 33%. Todavia, tal meta não foi alcançada em 2022 os dados apontam para 38,5% de matrículas e apenas 25% de frequência. A previsão é que, em 2024, esse percentual chegue a 40% das novas vagas (SECOM TCU, 2024).

Em contrapartida, houve aumento na quantidade de mestres e doutores docentes no ensino superior, apesar dessa meta ser atingida, o número de títulos de doutores concedidos por ano não cumpriu o que estava previsto no PNE (SECOM TCU, 2024).

Os dados apresentados pelo TCU podem estar longe de correções, se dependerem exclusivamente de recursos orçamentários. Salvador (2024), afirma que o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 93/2023, convertida na Lei Complementar nº 200/2023, denominada Novo Arcabouço Fiscal (substituta do teto de gastos) possibilita a redução de gastos discricionários do governo, o que pode limitar as despesas não obrigatórias, incluindo as

relacionadas à educação.

Com o término de vigência da EC nº 95/2016, os pisos constitucionais foram reestabelecidos, de modo que a União se viu obrigada a destinar 18% das receitas provenientes de impostos à educação. No entanto, ao estabelecer que os recursos destinados à educação variarão proporcionalmente com receitas governamentais, a nova lei representa uma ameaça ao piso constitucional de 18% (Salvador, 2024).

Diante disso, a equipe econômica tem enfatizando a necessidade de revisão dos pisos constitucionais em saúde e educação, a fim de evitar o descumprimento das regras fiscais. No entanto, esse processo se dá sem a participação de diálogos públicos com as áreas diretamente afetadas (Salvador, 2024).

Em meio a um cenário de transformações contínuas, Baumgarten (2022, *apud* Salvador, 2024) afirma que a educação no orçamento do governo foi significativamente afetada pela política de austeridade fiscal, com redução drástica no período de 2015 a 2021. Isso indica um desfinanciamento da política educacional, com impacto direto no Plano Nacional de Educação (PNE), tornando as metas estabelecidas inalcançáveis.

4 EDUCAÇÃO E EFICIÊNCIA

A organização deste capítulo tem início com a apresentação do papel da gestão pública nas políticas educacionais, seguida pela apresentação da educação como direitos social e pela demonstração do custo da educação em aspecto amplo. Posteriormente, o princípio da eficiência é apresentado frente aos desafios da execução orçamentária, posicionando os servidores públicos como guardiões dos investimentos do governo em relação à sociedade.

4.1 PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA

A educação no Brasil tem sido objeto de debates acalorados sobre suas políticas públicas educacionais, em face de desafios como a desigualdade social e econômica. Os problemas se acumulam com o passar dos anos e as políticas públicas implantadas parecem não surtir o efeito de solucionar a falta de investimentos adequados, a precariedade da infraestrutura e a falta de professores. Somam-se a esses problemas a defasagem curricular e a dificuldade de acesso equitativo à educação no Brasil (Vendramini; Fernandes, 2023).

Diante dos desafios apresentados por Vendramini e Fernandes (2023), diversas políticas públicas educacionais foram implementadas visando enfrentar tais obstáculos e oferecer uma

resposta positiva ao país. Os autores afirmam que a implementação dessas políticas se fez necessária diante da demanda por qualificação profissional e ampliação do acesso à educação superior, além a necessidade de ressignificar a educação como meio de promover melhorias nas condições de infraestrutura escolar.

Diante dos problemas apontados por Vendramini e Fernandes (2023), foram implementadas políticas públicas educacionais com o intuito de mitigá-los, entre as quais se destacam: o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escola Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA). Tais ações visam englobar toda a vida escolar e, concomitantemente, qualificar a população ativa para o mercado de trabalho.

Contudo, as crises educacionais não se limitam ao Brasil. Elas também assolam outras nações, transpassam fronteiras e se perpetuam ao longo dos anos, conforme vivenciado pela América Latina e Caribe nas duas últimas décadas do século XX (1981 a 2000). Para enfrentar os problemas educacionais, esses países criaram o Projeto Principal de Educação, idealizado em meio a um cenário de crise econômica, política, social e educacional (Cruz; Martineli, 2024).

A estratégia central do Projeto Principal de Educação foi a busca pelo desenvolvimento político regional, com o objetivo de orientar as políticas educacionais e curriculares nos países da América Latina e Caribe (Cruz; Martineli, 2024).

Diante dos inúmeros problemas na educação, perpetuados ao longo das gerações, faz-se necessário implementar políticas públicas que busquem soluções eficazes. Contudo, a definição de política pública é um tema que tem sido objeto de discussão por parte de diversos autores.

Nesse sentido, Di Pietro (2017) afirma que a política pública envolve escolhas construídas pelo Poder Público, as quais se manifestam graças a instrumentos como a Constituição, as Emendas Constitucionais e os Atos Normativos dos poderes Legislativo e Executivo, além dos órgãos e entidades da Administração Pública.

A autora destaca que a própria Constituição, em seu preâmbulo, já estabelece metas amplas, como o artigo 205, que tem como objetivo da educação o "pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" Di Pietro (2017).

Dessa forma, as políticas públicas são delineadas em conformidade com os problemas vigentes e alinhadas à forma de atuação do Estado. As políticas distributivas, por exemplo, têm como objetivo a alocação de recursos e benefícios de maneira igualitária à sociedade. Essas

políticas utilizam o orçamento público para realizar ações voltadas à população, com investimentos do Estado em infraestrutura, serviços sociais e programas assistenciais (Santo; Vasconcelos, 2023).

De acordo com Santo e Vasconcelos (2023), a educação é parte integrante dessa política de distribuição de recursos, garantindo que todos tenham acesso, independentemente do contexto socioeconômico, por meio da universalização das escolas e universidades.

Logo, os recursos destinados à educação são cruciais à emancipação dos cidadãos, à redução das desigualdades e à garantia dos direitos inalienáveis da humanidade (Pinto et al., 2022). Além disso, os recursos educacionais promovem o desenvolvimento econômico e a criação de ativos intangíveis, tais como patentes, softwares e bancos de dados, contribuindo para o crescimento intelectual do país (Pinto et al., 2022).

Considerando as discussões apresentadas, Jorge Werthein, diretor da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) no Brasil, afirma que é necessário implementar uma política de financiamento que garanta condições equitativas de acesso e qualificação das oportunidades educacionais. Para Werthein, a educação poderá desempenhar um papel estratégico na vida das pessoas e na sociedade (UNESCO, 2002).

De acordo com Jorge, a sociedade, a economia da informação e do conhecimento exigem sistemas educativos com padrões mínimos de funcionamento, além de infraestrutura física, apoio pedagógico e a profissionalização do magistério capaz de elevar os níveis de entrada e permanência daqueles que se candidatam à carreira, bem como dos que nela se encontram (UNESCO, 2002).

Em meio as informações apresentadas, os estudos de Pinto et al. (2022) afirmam que mesmo diante da instabilidade na arrecadação tributária, o custeio da política pública de manutenção e desenvolvimento do ensino deve ser mantido, apesar do aumento da dívida pública. Tal medida é essencial para assegurar a estabilidade e a progressividade dos investimentos no setor educacional, garantindo o cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE, regulamentado pela Lei nº 13.005/2014 (Pinto et al., 2022).

A continuidade dos investimentos em educação é crucial para o desenvolvimento nacional, uma vez que é por meio da formação de capital humano que se viabiliza o crescimento de uma nação (Pinto et al., 2022).

Sem a intenção de exaurir o assunto, Soares e Vanzella (2021) argumentam que, para a educação mostrar resultados compensatórios à comunidade, é necessário que o Estado promova efetivamente políticas públicas que possibilitem a integração do cidadão à sociedade por meio de uma vida digna.

No entanto, o Brasil tem implementado sucessivas medidas que comprometem os recursos destinados à educação pública. Tal conduta, contraria as estratégias adotadas por países que obtiveram êxito em seu desenvolvimento, demonstrando o potencial da educação para promover o desenvolvimento econômico e a democracia nessas nações (Soares; Vanzella, 2021).

Mesmo diante dos obstáculos, a educação tem apresentado progressos comprovados pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas. Essa evolução é evidenciada no principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro, o Plano Plurianual (PPA), para o quadriênio 2024-2027, conforme apresentado no relatório "Planejamento orientado à Agenda 2030" (BRASIL, 2024).

O PPA reflete a visão de futuro do país almejado em 2027, ele foi elaborado com a participação ampla de atores do setor público, da sociedade civil, do setor privado e de acadêmicos. O plano é resultado de um processo composto por 17 ODS integradas e indivisíveis, que foram as referências basilares entre a constituição brasileira e a Agenda 2030 (BRASIL, 2024).

As iniciativas de caráter educacional encontram-se delineadas na Meta 4.3 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4). Ela busca garantir o acesso igualitário de homens e mulheres à educação profissional e superior de qualidade. Para tanto, o Programa 5112, o qual abarca a educação profissional e tecnológica, prevê consolidar a Rede Federal de Educação de modo a atender plenamente às comunidades, levando em consideração as particularidades territoriais, sociais, culturais e ambientais, bem como os princípios de sustentabilidade, inclusão e acessibilidade (BRASIL, 2024).

Nesse sentido, o objetivo do programa 5112 é alcançar 100% de matrículas baseadas nas tipologias definidas até 2027, representando um salto de 4,8 para 7,2 milhões de matrículas ao longo dos quatro anos do PPA. Essa meta ambiciosa, também está inserida no programa 5113 que trata da educação superior a ser ofertada com qualidade, democracia, equidade e sustentabilidade. O objetivo do programa é aumentar o percentual de acesso dos estudantes em cursos superiores, elevando a taxa de matrículas de 39,5% para 42,6% até 2027 (BRASIL, 2024).

O programa 5112 da educação profissional, por sua vez, visa superar as desigualdades, valorizar a diversidade em um contexto inclusivo e sustentável na busca da formação integral. O ensino superior, por meio do programa 5113, é responsável por promover a qualidade da educação, ampliar o acesso, a permanência e a conclusão na graduação e na pós-graduação, visando superar as desigualdades e valorizar a diversidade de forma equitativa, inclusiva e

sustentável. O objetivo é desenvolver o país e fortalecer as atividades de ensino, pesquisa e extensão, tudo de acordo com o PNE (BRASIL, 2023).

4.2 EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL

Imprescindível para o desenvolvimento do cidadão, a educação é um direito social e encontra-se prevista no artigo 6º da Constituição de 1988. O Estado, por sua vez, é responsável por prover assistência financeira aos cidadãos em situação de vulnerabilidade social, conforme consta no parágrafo único do artigo supracitado (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o artigo 227 da Constituição de 1988 estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, à criança, ao adolescente e ao jovem o direito à vida, à saúde, à educação, dentre outras garantias (BRASIL, 1988). Para alcançar a cobertura prevista nos artigos mencionados, há um custo orçamentário que é repassado à sociedade.

Os direitos previstos no artigo 227, haviam sido colocados no artigo 205 da Constituição de 1988, ao afirmar que a educação é um direito e enfatizar o dever do Estado e da família, com a participação da sociedade, garantir o desenvolvimento da pessoa e a preparação para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Para garantir esse direito, o artigo 207 da Constituição Federal estabelece às universidades autonomia administrativa, gestão financeira e patrimonial para o desenvolvimento de atividades indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão, elas executam os direitos educacionais garantidos na Constituição (BRASIL, 1988). Para atender às prerrogativas contidas nos artigos 205 e 207, há a necessidade de investimentos orçamentários e esses custos, inevitavelmente, impacta a administração pública.

Com base na premissa de que a educação constitui um direito básico financiado por meio da renda tributária dos contribuintes, Holmes e Sunstein (2019) contribuem para a compreensão de que os direitos são bens públicos administrados pelo governo, cujo objetivo é aprimorar o bem-estar coletivo e individual. Nesse caso, a sociedade que participa da formação cidadã e da qualificação para o trabalho é peça fundamental no contexto constitucional para garantir o financiamento suficiente e assegurar que todos tenham direito à educação (Holmes e Sunstein, 2019).

A educação, enquanto política pública estabelecida pelo governo e financiada majoritariamente pelos contribuintes, constitui um exemplo de assistência afirmativa do Estado

(Holmes e Sunstein, 2019). Tal assistência, de acordo com Holmes e Sunstein (2019), tem por objetivo capacitar todos os cidadãos, independentemente de sua condição financeira.

Holmes e Sunstein (2019) afirmam que os governos liberais utilizam a educação como mecanismo de mitigação das ameaças decorrentes das disparidades socioeconômicas, que podem comprometer a estabilidade social. Nesse contexto, a educação atua como um catalisador do desenvolvimento individual, possibilitando a ascensão social.

Os autores reforçam que a mera imposição de um direito básico pressupõe a alocação de recursos financeiros escassos, provenientes do erário público. Logo, a sociedade tem o direito de saber se esse investimento está sendo eficiente e se os retornos são satisfatórios, levando-se em consideração os gastos realizados (Holmes; Sunstein, 2019).

4.3 CUSTOS DA EDUCAÇÃO

O investimento em educação, embora difícil de mensurar seus impactos, representa uma importante alocação de recursos por parte do governo. Para Holmes e Sunstein (2019) esse investimento é feito para apoiar jovens por meio da educação pública, e sua importância é ainda mais evidenciada quando se considera o valor substancial de renda que a população economicamente ativa destina para esse fim.

Segundo Holmes e Sunstein (2019), tal ação configura-se como um investimento realizado pelo país a longo prazo, em habilidades humanas essenciais para seu próprio funcionamento. Nesse sentido, ao investir em educação, o Estado está garantindo a sua própria sobrevivência.

E, considerando essa perspectiva, Conti (2019) afirma que o desenvolvimento de qualquer país depende, indubitavelmente, da educação como instrumento para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, capaz de erradicar a pobreza e a desigualdade.

Para o autor, faz-se necessário um investimento robusto de recursos públicos nesse setor. No entanto, as políticas públicas voltadas à educação brasileira constituem um sistema complexo que demanda estrutura, organização e gestão eficiente para alcançar seus objetivos (Conti, 2019).

Para Holmes e Sunstein (2019), a garantia da equidade a todo cidadão implica um dispêndio a ser considerado, e este se aplica ao âmbito da educação. Eles afirmam que a proteção dos direitos dos indivíduos demanda que o governo aloque, anualmente, uma quantia que não pode ser totalmente utilizada nos primeiros meses do ano.

Nesse sentido, é dever daqueles que administram o orçamento garantir a reserva de

verbas para atender a outros direitos, a fim de assegurar a equidade no usufruto dos pagamentos de imposto pela sociedade (Holmes; Sunstein, 2019).

Com base nas discussões realizadas até o momento, é possível compreender que os gastos com a educação vão além dos investimentos governamentais e das políticas públicas voltadas à ampliação de vagas e à permanência dos estudantes, incluindo também aspectos que extrapolam a concessão de bolsas e auxílios financeiros.

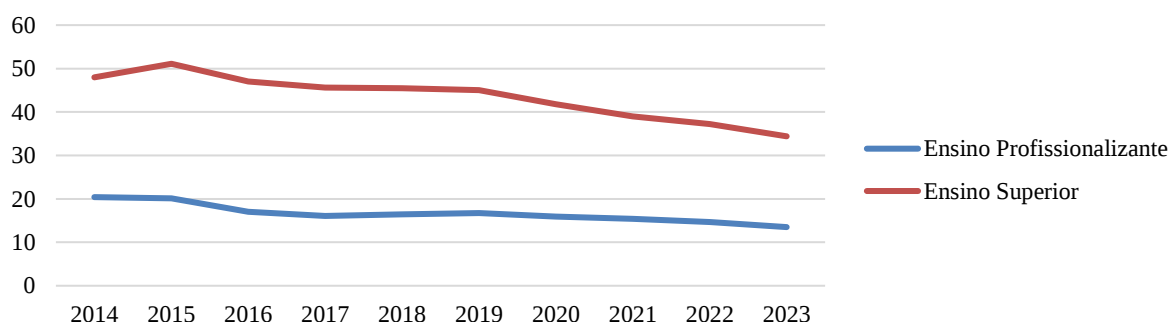
A limitação orçamentária no setor educacional decorre, também, da gestão deficiente dos recursos públicos, das aquisições não planejadas, de compras desnecessárias e devoluções orçamentárias, evidenciando a falta de competência dos gestores que atuam como burocratas de nível de rua.

De acordo com Conti (2019), além da necessidade de aprovação de mais recursos, é preciso concentrar esforços no aprimoramento da gestão dos recursos já disponíveis. O autor afirma que a simples disponibilização de mais recursos não é suficiente para resolver o problema, uma vez que a administração do orçamento já liberado não é eficiente.

Dessa forma, os problemas administrativos primários devem ser resolvidos e isso se ajusta em planejar bem e comprar bem, não adianta mais orçamento se não souber aplicá-lo nas reais necessidades do serviço público (Conti, 2019).

O gráfico 05 evidencia os dispêndios com o ensino profissionalizante e superior no Brasil nos últimos dez anos e suscita a reflexão de que, apesar das reduções ocorridas, do aumento da inflação e do aumento no número de alunos, há uma adequação das instituições de ensino à nova realidade orçamentária. Tal adequação proporciona subsídios ao governo para a realização de mais cortes. Diante dos problemas apresentados como a falta de pessoal e a infraestrutura sucateada, as instituições de ensino demonstram sua capacidade de adaptação.

Gráfico 5 - Gastos com Ensino Profissionalizante e Superior no Brasil em bilhões R\$.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da Consultoria da Câmara e do Senado.

Os fatos fiscais do Tribunal de Contas da União (TCU), apresentam que, nos últimos cinco anos, a parcela do Produto Interno Bruto (PIB) destinada às despesas com a função educação permaneceu relativamente constante desde 2019, variando de 1,5% a 1,4% (TCU, 2025).

A estabilidade orçamentária em estudo não considera o crescimento populacional de alunos e a variação da inflação indica uma tendência de diminuição dos valores gastos por aluno. Tal variável tende a crescer anualmente, ao passo que os investimentos permanecem estagnados ou diminuem (TCU, 2025). Portanto, há uma questão inversamente proporcional: o custo por aluno não é suficiente para a manutenção da educação.

Segundo os dados dos fatos fiscais do TCU em 2023, a União empenhou R\$ 100,8 bilhões em despesas com a MDE, valor R\$ 34,4 bilhões acima do mínimo constitucional definido pela Emenda nº 95/2016. Projeções oficiais do Tribunal de Contas da União indicam que esse valor tende a subir, podendo chegar a R\$ 65,3 bilhões em 2026 (TCU, 2025).

Os dados demonstrados evidenciam que o governo tem ciência da necessidade de revisão orçamentária para a realização das complementações pertinentes (TCU, 2025). Desta forma, são necessários investimentos em formação gerencial para os gestores aprenderem que os gastos devem ser realizados com qualidade e eficiência, de maneira planejada, adquirindo-se apenas o que for essencial ao ensino, à pesquisa e à extensão.

A definição de gasto anual por aluno, apresentada por Bielschowsky e Amaral (2022), corresponde à razão entre o total de recursos investidos e a quantidade de estudantes matriculados em determinado ano. De acordo com os autores, esse é o indicador utilizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Segundo Bielschowsky e Amaral (2022), é imprescindível destacar que os gastos anuais por aluno abrangem todas as despesas realizadas pela instituição. No contexto brasileiro, tais gastos incluem o pagamento de pessoal, encargos sociais, outras despesas correntes, tais como água, luz, telefone, vigilância, contratações terceirizadas, material de consumo, além de investimentos em construções e compras de equipamentos. De forma geral, os gastos em questão envolvem todas as atividades administrativas, bem como as atividades de ensino, pesquisa e extensão (Bielschowsky; Amaral, 2022).

Contudo, a gestão dos custos no setor público constitui uma forma eficiente e responsável de uso dos recursos, uma vez que envolve planejar, controlar e monitorar os gastos do governo, visando maximizar o valor gerado à sociedade com a prestação de serviços válidos (Vidinho; Alves, 2023).

Vidinho e Alves (2023) afirmam que a gestão de custos inicia com a elaboração do

orçamento por área ou projeto, sendo necessário que este seja realista e baseado em estimativas sólidas, a fim de evitar déficits e desequilíbrios nas contas públicas. Diante das limitações orçamentárias, é preciso priorizar áreas estratégicas e serviços essenciais à população. A gestão de custos auxilia no uso de recursos para projetos com maior relevância e impacto social.

4.4 DESAFIOS DA EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A eficiência foi elevada à condição de princípio fundamental na Constituição Federal de 1988, a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, ao estabelecer que a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes deverá observar tal princípio.

Moraes (2003) afirma que o princípio da eficiência impõe à Administração Pública e seus agentes a busca pelo bem comum de forma imparcial, neutra, transparente, participativa e eficaz, sempre prezando pela qualidade e pela melhor utilização dos recursos públicos, evitando desperdícios e garantindo a rentabilidade social. Esse princípio constitui um dos objetivos do Estado na prestação de serviços essenciais à população, com a aplicação dos meios legais na busca pelo bem comum (Moraes, 2003).

Posteriormente, a definição foi confirmada por Di Pietro (2014) ao discorrer sobre o tema e apresentar dois aspectos pautados sobre o princípio da eficiência. O primeiro aspecto está relacionado ao modo de atuação do agente público, em que se espera que suas atividades sejam desenvolvidas com ótimo desempenho para a obtenção de melhores resultados. O segundo aspecto está relacionado à organização, a estruturação e a disciplina da administração pública para alcançar resultados ainda melhores.

Para Di Pietro (2014), o princípio da eficiência se une aos demais de forma harmoniosa, sem se sobrepor, especialmente ao da legalidade. Dessa forma, a administração fica impedida de buscar resultados eficientes negligenciando o que é legal. Tal ação coloca em risco a segurança jurídica e o próprio Estado de Direito.

De maneira peculiar, Costa (2023) afirma que apesar das exigências impostas aos servidores públicos na busca pela eficiência, não há uma preocupação pelos responsáveis ao elaborar as políticas públicas de resolver os problemas antes que se instalem. O autor se refere a notoriedade que é dada as ações pós problema, mesmo que isso eleve os gastos orçamentários.

Consta (2023) ainda enfatiza a dificuldade em mensurar a atividade do Estado e a inutilidade da criação de leis e políticas que imponham deveres de eficiência sem incentivar comportamentos inovadores, principalmente em tempos de Inteligência Artificial (IA). As IA possuem potencial de aumentar a eficiência no setor público por meio da eliminação de tarefas

repetitivas, preenchimento e análise de formulários padronizados, além de detectar fraudes, desvios de recursos públicos e auxiliar na alocação de recursos na formulação de políticas públicas.

Ainda que não seja viável mensurar as ações do Estado, a implementação de ferramentas e programas na execução das atividades estatais promove o aprimoramento da prestação de serviços com elevado grau de eficiência (Costa, 2023).

Dessa forma, Coelho (2011) já afirmava que o agente público tem a responsabilidade de revisar sua forma de atuação, procurar produzir o melhor possível e em menos tempo, ser ágil mesmo com as limitações de insumos disponibilizados pela administração, ou seja, fazer mais apesar das reduções orçamentárias.

Antes disso, Gasparini (2003) dizia que a eficiência, conhecida pelos italianos como o dever da boa administração, exige da administração pública - direta ou indireta - a obrigação de realizar suas atribuições de forma rápida, perfeita e com rendimento. No entanto, essa exigência não isenta a administração da observância de outras regras, como a legalidade.

Ademais, ao acrescentar que a eficiência é o mais moderno princípio da função administrativa - que exige resultados positivos no serviço público e o adequado atendimento às necessidades da comunidade e de seus membros -, Meirelles (1998) afirma que o agente público é responsável por representar a eficiência do governo, o que corrobora os argumentos apresentados até aqui.

Conforme observado ao longo da pesquisa, Zago (2006) destaca que, para aprimorar o desempenho do setor público, é necessário alinhar-se ao princípio da eficiência, em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nº 101/2000, que tem como objetivo o controle, a organização e a transparência na gestão dos recursos públicos.

Nesse sentido, a LRF estabelece, em seu artigo 67, a necessidade contínua de acompanhamento, de avaliação da política e da operacionalidade da gestão fiscal por representantes do governo, do Ministério Público e da sociedade. O objetivo é disseminar práticas que resultem em maior eficiência na distribuição e execução do gasto público, bem como na arrecadação, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal, conforme elencado no inciso II do referido artigo (BRASIL, 2000).

Utilizada como dispositivo de controle, a LRF impõe aos gestores públicos mecanismos de verificação que os forcem a serem mais eficientes para fugir das penalidades previstas na lei e garantir a continuidade das transações orçamentárias, ao mesmo tempo que traça uma linha permitindo condições mínimas à aplicabilidade do princípio da eficiência (BRASIL, 2000).

A LRF obteve destaque ao introduzir, pela primeira vez, a perspectiva de médio prazo

no processo orçamentário brasileiro. Ela estabelece que, para uma gestão responsável, é necessário antecipar os riscos e corrigir desvios que ultrapassam as metas de equilíbrio fiscal e respeitar os limites estabelecidos para os agregados fiscais (Couri, 2024).

A exigência de que o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) contenha um anexo de metas fiscais — detalhando as estimativas de receitas, despesas, resultados nominal e primário, além do montante da dívida pública — representou uma inovação significativa e, simultaneamente, uma medida voltada à promoção de maior eficiência na gestão pública (Couri, 2024).

Conforme destacado por Couri (2024), a LRF também estabeleceu normas mais rígidas para proposições que resultem em renúncias de receita e/ou ampliação de despesas obrigatórias. Dessa forma, observou-se o fortalecimento do equilíbrio intertemporal das contas públicas. Segundo o autor, a Lei de Responsabilidade Fiscal inovou ao introduzir anexos de riscos fiscais na LDO, pois tais documentos contêm a avaliação dos passivos contingentes e informações sobre riscos fiscais capazes de afetar as contas públicas.

É evidente que o princípio da eficiência, desde a sua implementação na Constituição de 1988, tem ocupado lugar de destaque na Administração Pública. Tal princípio busca entregar o melhor resultado com o menor custo possível, e, para tanto, conta com o apoio do ordenamento jurídico, que passa a impor regras com efeitos fiscalizatórios e punitivos.

5 REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo, são apresentados, sob diferentes perspectivas teóricas, conceitos sobre orçamento público, despesa pública, leis orçamentárias, liquidação, pagamento, empenho, inscrição em restos a pagar e cancelamento de empenho.

5.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

O setor público tem como objetivo principal a prestação de serviços à sociedade, não visando lucro ou retorno financeiro com os investimentos realizados em educação pública. Nesse sentido, o Instituto Federal de Pernambuco (IFPE) e seus *campi* são detentores de uma parcela diminuta do orçamento da União. Eles, possuem a responsabilidade institucional e gerencial de empregá-lo exclusivamente à prestação de serviços educacionais à sociedade.

Para a execução dessas atividades, a Constituição brasileira exige a elaboração do orçamento público anual, que deve ser aprovado pelo poder legislativo e, posteriormente,

disponibilizado à sociedade, a qual tem o direito de fiscalizá-lo ou delegá-lo a seus representantes. A peça orçamentária em questão é de suma importância, pois é um mecanismo utilizado para demonstrar a conformidade dos requisitos legais relativos às finanças públicas (MCASP, 2023).

Nesse sentido, o orçamento público configura-se como um dos principais instrumentos utilizados pelo governo para planejar políticas públicas, com respaldo no ordenamento jurídico. Ele estima as receitas (arrecadação) e autoriza os gastos, fixando as despesas. Sua formação é composta por três peças orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Fernandes et al., 2024).

Para Fernandes o orçamento é um instrumento de suma importância, pois evidencia o histórico de receitas e despesas, constituindo a base para o equilíbrio das contas públicas e demonstra as prioridades estabelecidas pelo governo, como os gastos com educação, saúde e segurança pública (Fernandes et al., 2024).

Segundo Fernandes et al. (2024) essas peças orçamentárias estão disciplinadas no artigo 165 da Constituição Federal. Dessa maneira, além da Carta Magna, a formação do orçamento segue as orientações Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle do orçamento, o que inclui as regras aplicadas aos RP (Fernandes et al., 2024).

Com base nas informações apresentadas, é possível compreender que as peças que compõem a construção do orçamento têm início com o PPA, considerado a principal fase entre as demais, pois é nele que são planejadas as políticas públicas, estabelecidas as diretrizes, os objetivos e as metas às despesas. O PPA, tem previsão legal e nasce da proposta do Poder Executivo, com vigência de quatro anos, iniciando no segundo ano de mandato do atual governo e se estendendo até o final do primeiro ano do seu sucessor (Fernandes et al., 2024).

De acordo com os estudos realizados por Fernandes et al. (2024), a LDO constitui outra peça fundamental para a formação do orçamento. Nesse sentido, a referida lei estabelece os objetivos e as metas, já elencados no PPA, que subsidiarão a criação da LOA para o exercício seguinte. Além disso, a LDO também disporá das alterações na legislação tributária concernente à política das agências financeiras oficiais de fomento, responsáveis por efetuar as intermediações entre o PPA e a LOA.

Para complementar a formação do ciclo orçamentário, Baldo (2023) ressalta que a LOA estabelece as receitas e despesas para o exercício subsequente, contendo a variação e tipologia de classificação orçamentária que orientam a execução e balizam a fiscalização pelos órgãos de controle, além de demonstrar a diversidade de funções desenvolvidas pelo orçamento público.

Dessa maneira, a vigência anual dos orçamentos públicos no Brasil é materializada por leis ordinárias, apresentando um contexto amplo no planejamento, de modo que deixam de ser peças contábeis isoladas (Conti, 2023). Elas compõem o sistema de planejamento orçamentário da administração pública, formado pelas três leis orçamentárias: o PPA, a LDO e a LOA.

Para Conti, essas leis têm a função de controlar e permitir a verificação das ações governamentais, bem como a gestão para aferir a eficiência e a eficácia dos recursos públicos. Além disso, cumprem a função de planejamento, na qual são definidos os objetivos, as políticas públicas e as alocações de recursos (Conti, 2023).

Nesse sentido, é correto afirmar que o orçamento público pode ser compreendido como um instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar a utilização dos recursos arrecadados mediante tributos, como impostos, taxas e contribuições (BRASIL, 2024).

A função primordial desse instrumento é estimar as receitas, ou seja, o montante a ser arrecadado e fixar as despesas, isto é, o que será gasto. A fixação de despesas é fundamental para que o governo não ultrapasse o limite de arrecadação e assegure o equilíbrio das contas públicas. Além disso, possibilita o acompanhamento das prioridades governamentais e a fiscalização do uso do dinheiro público (BRASIL, 2024).

O processo orçamentário é norteado pelos princípios estabelecidos na Lei nº 4.320/1964, que orienta a elaboração, execução e controle do orçamento público. Dentre os princípios que regem o processo orçamentário, destaca-se o da anualidade, pois ele estabelece que os recursos aprovados na LOA devem ser aplicados dentro do exercício financeiro, coincidente com o ano civil, no entanto os RP são excepcionalidades a serem consideradas (Araújo et al., 2022).

Essa característica anual contrasta com a de outros países, como o Uruguai, que adota uma periodicidade quinquenal, e os Estados Unidos, que utilizam o orçamento plurianual para investimentos e grandes aquisições (Araújo et al., 2022).

Diante da anualidade destacada e o contraste com o orçamento plurianual adotado por outros países, Araújo et al. (2022) afirma que o processo orçamentário brasileiro é contínuo e simultâneo, abrangendo a elaboração, aprovação, controle e avaliação dos gastos públicos, tanto do ponto de vista físico quanto financeiro. Dessa forma, a anualidade exigida para o orçamento obriga as instituições a recorrerem continuamente ao dispositivo da Lei nº 4.320/1964 para inscrição em restos da pagar.

Com a apresentação das regras para formação do orçamento, fica claro que os controles e as normas que regulam o orçamento estão alinhados à compreensão compartilhada entre profissionais, juristas e acadêmicos. Essa convergência resulta na institucionalização de princípios orçamentários, que, em conjunto com as definições constitucionais e legais, compõe

a regulação fiscal, destacando-se os princípios do equilíbrio e da anualidade (Aquino; Azevedo, 2017).

Para Aquino e Azevedo (2017), a Constituição de 1967 estabeleceu o princípio do equilíbrio de maneira explícita em seu artigo 66. Entretanto, tal regra foi suprimida pela Constituição de 1988, sendo retomada mais de uma década depois pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que introduziu medidas de contingenciamento em seu artigo 9º. Com isso, é possível notar as supressões, omissões e adições nas leis brasileiras para melhor adequar os fatos apresentados (Aquino; Azevedo, 2017).

Dessa forma, no entendimento de Aquino e Azevedo (2017), a existência de um número excessivo de leis pode resultar em rigidez nos princípios orçamentários, como o da anualidade. Conforme disposto na Lei nº 4.320/1964, o rigor do princípio da anualidade é atenuado por mecanismos como o *carry-over* (transferência de créditos) e o déficit orçamentário.

Essa transferência deve seguir regras específicas e obrigatórias, tais como a sua divulgação, os ajustes automáticos no exercício impactado, a classificação do gasto (se será somado ou não aos limites da LRF) e o papel do controle externo na fiscalização (Aquino; Azevedo, 2017).

Para que aconteça as etapas expostas até aqui, são necessários seguir o rito orçamentário que apresenta particularidades e demandam autorizações e delegações entre os poderes e gestores de órgãos, conforme destacado por Fortis e Gasparini (2017). Os autores ressaltam que o orçamento representa uma espécie de "delegação de competência" entre os poderes Legislativo e Executivo, configurando-se como um processo político e ao mesmo tempo administrativo.

Araújo et al. (2022) complementam afirmando que o Legislativo precisa revisar, periodicamente, o programa de trabalho do Executivo para validar a previsão de receitas e despesas. Essa concessão de poder ocorre por um período limitado, conforme previsto no princípio da anualidade orçamentária. A previsão orçamentária visa reduzir a margem de erro, já que se trata de uma projeção de curto prazo.

O pensamento anterior corrobora com Souza (2008), quando afirmou que o orçamento público atua como um controle dos gastos governamentais, direcionando e controlando as ações dos gestores. O autor também enfatizou a importância da participação da sociedade, que desempenha um papel fiscalizador ao acompanhar a execução do orçamento e as prestações de contas.

Para uma visão mais completa, é importante compreender a afirmação de Jacinto (1989). Ele afirma que o orçamento público é compreendido como a expressão mais abrangente da

política econômico-financeira, programada para cada exercício financeiro, em conjunto com o programa de trabalho do governo em qualquer de seus níveis.

Dessa forma há transitoriedade de afirmações entre os pesquisadores, Campos e Júnior (2023) toca no mesmo ponto citado anteriormente ao dizer que o orçamento pode ser compreendido como um programa de trabalho, um instrumento de gestão política, econômica e financeira com duração limitada a um ano, que detalha as receitas e despesas, além de constituir um mecanismo de atenção e solução para os problemas sociais, com o objetivo de atender às necessidades da sociedade de forma eficiente.

Convergindo para o mesmo ponto, Piscitelli et al. (1997), Silva e Vasconcelos (1997), Araújo e Arruda (2004), Oliveira (2012) estão em consonância na definição de orçamento. Os autores afirmam categoricamente que o orçamento representa uma ferramenta de gestão, um instrumento da política econômica e do planejamento, capaz de assumir diversas facetas para atingir o propósito final, ou seja, a garantia da implantação de políticas públicas e assistenciais.

Em uma perspectiva mais contemporânea, o orçamento é compreendido como um instrumento abrangente, capaz de alterar o curso da história financeira do país. É o que afirma Baldo (2023), para ele, o orçamento constitui um documento fundamental para a democracia, pois permite ao povo e seus representantes a fiscalização prévia e o acompanhamento, em tempo real ou posterior, das receitas e despesas executadas pelos governantes ou agentes públicos.

Para Baldo, o orçamento emerge como uma ferramenta de equilíbrio entre as demandas políticas, econômicas e sociais do Estado. Nesse sentido, o orçamento público configura-se como categoria central para temas como receitas não tributárias, despesas, dívida pública, responsabilidade fiscal e sistemas de controle (Baldo, 2023).

5.2 DESPESA PÚBLICA E O CICLO ORÇAMENTÁRIO

Para dar início à discussão acerca das despesas públicas, é imprescindível apresentar a contribuição de Holmes e Sunstein (2019), que afirmam de maneira contundente que, em uma democracia, os recursos financeiros gastos coletivamente devem ser objeto de fiscalização por parte de todos.

No Brasil, a continuidade dos serviços públicos está condicionada ao cumprimento de ritos legais e processuais, cujo objetivo é a validação das ações realizadas. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 2023), as etapas para efetivação das despesas públicas, em todo o processo, iniciam-se com o planejamento.

O planejamento é considerado fundamental e abrange toda a análise do plano de ações governamentais. Ele servirá de base para a fixação da despesa, para toda descentralização e movimentação de crédito, bem como a programação do orçamento, da licitação e da contratação (MCASP, 2023). No Campus Belo Jardim, esse processo é realizado por meio da elaboração do Plano de Distribuição Orçamentária, que constitui a principal ferramenta institucional para a gestão dos recursos.

A fase seguinte consiste na fixação da despesa, na qual são definidos os limites de gastos com base nas receitas previstas, considerando as prioridades traçadas pelo governo. Nesse momento, é necessária a autorização do legislativo, com a aprovação da LOA, seguida da sanção do presidente da república (MCASP, 2023).

Posteriormente, há a descentralização de créditos orçamentários, etapa que consiste na movimentação do orçamento com manutenção das classificações institucional, funcional, programática e econômica para execução por outras unidades (MCASP, 2023). As descentralizações podem ser internas (chamadas de provisões) quando envolver unidades gestoras do mesmo órgão, ou externas, quando envolver unidades gestoras de órgãos ou entidades diferentes (MCASP, 2023).

O MCASP (2023), detalha que a programação orçamentária e financeira consiste em uma etapa de compatibilização do fluxo de pagamentos com o fluxo de recebimentos, permitindo o ajuste da despesa às novas projeções de resultados e da arrecadação. Em caso de déficit, será necessária a limitação de empenho e movimentação financeira, com o objetivo de se adequar aos resultados previstos na LDO.

Para se adequar ao fluxo orçamentário estabelecido na LDO, o IFPE e demais *campi* ajustam seu planejamento, estabelecendo novas metas e prioridades. A capacidade de adaptação do PDO constitui um aspecto estratégico, notadamente em cenários voláteis, como o das finanças públicas. Nesse cenário, áreas críticas, tais como licitações e novas contratações, fundamentais à manutenção das atividades acadêmicas, são impactadas.

O manual de contabilidade, descreve que a subsequente fase de licitação e contratação compreende um conjunto de procedimentos administrativos destinados à realização de aquisições de materiais, à contratação de obras e serviços, à alienação ou cessão de bens a terceiros e à concessão de serviços públicos (MCASP, 2023). Todos os procedimentos apresentados devem estar pautados na Lei 14.133/2021 que estabelece as normas gerais das ações elencadas (MCASP, 2023).

Vencida as fases descritas, dar-se início a execução orçamentária e financeira constituída por três estágios iniciando com o empenho, instrumento de reserva de recursos, que

pode ser ordinário, para despesas com valor fixo e pagamento de uma só vez; estimativo, cujas despesas não podem ser determinadas previamente com exatidão; e global, para despesas contratuais com valor determinado e sujeitas a parcelamento. O empenho representa a garantia de que há crédito orçamentário suficiente para o pagamento das despesas realizadas (MCASP, 2023).

A execução, segundo estágio, prossegue com a liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor por meio de títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, consoante o artigo 63 da Lei nº 4.320/1964. Por fim, o pagamento, ou seja, a entrega do valor devido com a emissão de ordem de pagamento ou crédito em conta, conforme o artigo 64 da mesma lei. Essa ação é um ato exclusivo da autoridade competente (MCASP, 2023).

Para que esse ciclo ocorra de maneira previsível, faz-se necessário o emprego de recursos humanos, os chamados burocráticos de nível de rua, profissionais detentores de conhecimento técnico para lidar com orçamento público. No IFPE, em particular no campus Belo Jardim, os escassos servidores lotados nessa área são responsáveis por garantir que as ações sejam realizadas dentro do exercício financeiro, a fim de reduzir as chances de perdas orçamentárias.

De acordo com os procedimentos apresentados, Crepaldi e Crepaldi (2013) afirmam que as despesas públicas têm como finalidade garantir a continuidade da prestação dos serviços públicos, por meio da liberação orçamentária e financeira necessária para sua execução.

Essa continuidade, depende da aplicação desses recursos e deve ser feita por uma pessoa designada para tal responsabilidade. Assim, os gastos públicos representam a aplicação de investimentos resultantes do esforço coletivo, cujas ações buscam atender aos anseios da sociedade (Silva, 2023).

Com base em todo o conteúdo apresentado até o momento acerca da definição de gastos públicos - em especial no que diz respeito à nota de empenho, elemento fundamental para a realização das despesas-, corrobora-se a afirmação de Garson (2018), que conceitua o empenho como uma reserva de recursos para uma rubrica orçamentária específica e com um fim determinado, ou seja, o pagamento a credores que venderam ou prestaram serviços para o governo.

Dessa forma, os artigos 63 e 64 da Lei nº 4.320/1964 robustecem as informações de Garson e estão alinhados com a visão de Oliveira et al. (2020), que destacam que a liquidação está diretamente ligada ao direito adquirido pelo credor, com base em títulos e documentos que comprovem o crédito, ou seja, o fato gerador da transação.

Para Oliveira et al. (2020), o pagamento representa uma ação da autoridade competente

que determina a transferência financeira ao credor, após a conclusão da fase de contratação da despesa e o cumprimento da ordem de execução. Por fim, os autores concluem que liquidação e pagamento representam, respectivamente, a entrega do bem ou serviço e o repasse financeiro aos credores, concluindo, assim, o ciclo da execução orçamentária pelo governo.

Esse ciclo, quando ocorrido dentro do ano financeiro, representa para o IFPE e seus *campi* não só a completa execução orçamentária, mas também a certeza de que não houve transferência de recurso para o exercício seguinte, fato que elimina as perdas de recursos com empenhos cancelados em RP.

Em um contexto de incertezas envolvendo os gastos públicos, frequentemente emergem demandas por reajustes orçamentários. Nesse cenário, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece a possibilidade de reestimativas orçamentárias realizadas pelo Poder Executivo, desde que sejam admitidas como erros ou omissões de ordem técnica ou legal (Carneiro, 2021).

Dessa forma, a realização de ajustes nos gastos públicos é essencial para a elaboração de um orçamento realista. Essa necessidade decorre de variações nos preços de mercado, erros na programação das ações do governo e fatos imprevisíveis e urgentes (Carneiro, 2021). O autor continua e afirma que, para a realização de tais ajustes, a legislação prevê mecanismos de correção, como os créditos adicionais previstos na constituição e em leis complementares. Para ele, essa adição deve representar situações excepcionais, para preservar a legitimidade da LOA.

Diante do exposto, é possível afirmar que os ajustes colocados por Carneiro (2021) e previstos na LRF afetam inevitavelmente o IFPE e suas unidades. Tal circunstância gera um impacto direto no PDO, isto é, na ferramenta de planejamento, a qual passa por reformulações ao longo de todo o ano, com o propósito de se ajustar à nova realidade e atender às demandas de funcionamento da unidade. No campus Belo Jardim, a flutuação do planejamento está incorporada às atividades diárias dos gestores.

Contudo, Alves (2015) já sinalizava, ao apresentar informações relevantes, que no Brasil tais ajustes ocorrem com frequência, ocasionando dissociação entre despesas previstas e as efetivamente pagas. O autor ainda destaca a utilização excessiva de restos a pagar, uma ferramenta que desestabiliza as despesas públicas.

A desconexão entre orçamento e gasto público resulta em prejuízo à transparência da despesa pública, uma vez que há a frustração de créditos orçamentários executados, porém não pagos, em virtude do cancelamento de restos a pagar (Carneiro, 2021).

Conforme observado por Alves (2015) e Carneiro (2021), a prática do uso de RP está diretamente ligada às ocorrências no IFPE e seus *campi*. Ao final de cada exercício orçamentário, é habitual que tais unidades realizem a transferência de um alto volume de notas

de empenho para utilização no ano subsequente. Em Belo Jardim, o campus também exerce papel significativo no crescimento de RP, bem como impacta nos cancelamentos.

5.3 TRANSFERÊNCIA DE DESPESA E PERDAS ORÇAMENTÁRIAS

Os RP desempenham um papel de suma importância nas instituições de ensino. No Instituto Federal de Pernambuco e demais *campi*, eles fazem parte das aquisições a serem concretizadas, o que demanda acompanhamento especial por dois motivos: i) está ligado à necessidade de obtenção do bem empenhado; ii) está relacionado à prevenção de perdas de recursos em caso de cancelamento da nota de empenho.

Segundo Alves (2015), a definição de restos a pagar não processados é de compromissos financeiros exigíveis, formados por despesas orçamentárias empenhadas e não pagas até o fim do exercício financeiro em que foram constituídos, ou seja, 31 de dezembro. Essa afirmação também se estende aos restos a pagar processados, que são aquelas despesas que foram liquidadas, mas o pagamento não foi realizado até 31 de dezembro do exercício corrente.

Destarte, é imperioso salientar que os restos a pagar não correspondem a todo e qualquer passivo a pagar. Consoante a Lei nº 4.320/1964, tais restos a pagar compreendem valores originários de despesas orçamentárias empenhadas e que permaneceram pendentes de pagamento mesmo após o final do exercício. Logo, os restos a pagar representam uma parcela específica das despesas a serem pagas (Alves, 2015).

Essa definição está alinhada com o artigo 36 da Lei nº 4.320/1964. Ele estabelece que as despesas empenhadas e que não cumpriram as etapas de liquidação e pagamento até 31 de dezembro são consideradas restos a pagar. O MCASP reafirma tais informações sobre a distinção entre restos a pagar processados e não processados. Além disso, ele entende que as despesas não executadas ocorrerão no próximo exercício e seu controle será por meio de contas com informações orçamentárias específicas.

Apesar da importância do que foi destacado, Ávila et al. (2013) afirma que a regulamentação dos RP não se restringe à Lei 4.320/1964, ela também abarca o Decreto n.º 93.872/1986. Segundo os autores, a contabilização das despesas determina os atos e fatos contábeis, ou seja, são consideradas conforme o exercício em que foram geradas. Nesse contexto, uma despesa empenhada em determinado exercício financeiro e paga em outro é considerada restos a pagar, enquanto o empenho pertence ao exercício que gerou a despesa.

O artigo 35 do Decreto n.º 93.872/1986 lista as situações nas quais é possível incluir um empenho em restos a pagar não processados (BRASIL, 1986). Essas normas foram alteradas

pelo Decreto nº 9.428/2018, que estabeleceu novas regras e prazos de vigência para os RP, dentre elas está o bloqueio automático dos empenhos transcorridos 18 meses da sua inscrição (BRASIL, 2018).

As despesas, ao serem transferidas de um exercício para outro, exercem influência sobre o orçamento subsequente. A nova programação orçamentária deve considerar tais despesas, bem como o aumento da dívida do governo, resultante da flutuação orçamentária de compromissos assumidos, sem garantias de sucesso na aquisição do bem ou serviço (BRASIL, 1986).

Peixoto e Peixoto (2017) divergem dessa influência ao afirmarem que os restos a pagar não deveriam impactar o universo financeiro do exercício seguinte, os pagamentos deveriam ser realizados com recursos provenientes do exercício da emissão do empenho. Segundo os autores, tal ação proporcionaria maior equilíbrio financeiro às contas públicas e atenderia ao regime de competência, além de comprometer apenas os recursos financeiros recebidos no momento da emissão dos empenhos (Peixoto; Peixoto, 2017).

Diante das informações apresentadas, pelos autores supracitados, o campus Belo Jardim em consonância com o Decreto nº 9.428/2018 busca controlar as notas de empenho inscritas em RP. Esse controle, exige celeridade na execução de RP no prazo estipulado, pelo decreto, de 18 meses. Dessa forma, as regras mais rígidas, impostas pelo governo, colaboram para o aumento de cancelamentos de empenhos inscritos em RP.

Nesse sentido, os restos a pagar, sejam eles processados ou não, são considerados despesas orçamentárias referentes ao ano da inscrição. No entanto, ao serem pagos nos exercícios seguintes, tais restos a pagar impactam diretamente nos créditos orçamentários consignados na LOA do exercício corrente. Diante do exposto, Alves conclui que, nos restos a pagar não processados, há uma espécie de liquidação forçada usada para fins de apuração das despesas executadas no exercício (ALVES, 2015).

De acordo com Gobetti (2006), a liquidação forçada corresponde à antecipação, indevida, de investimentos ainda não realizados. Ou seja, trata-se de uma forma de inserir, "**falsamente**" (grifo nosso), no sistema, liquidações de empenhos sem que haja comprovações efetivas da conclusão do serviço ou da entrega do bem. É importante salientar que tal prática não apenas constitui uma infração, mas também distorce a realidade da dívida pública (Gobetti, 2006).

Enquanto Gobetti (2006) e Alves (2015) falam de liquidação forçada, Peixoto e Peixoto (2017) revelam que cancelar RP implica na desobrigação da administração dos pagamentos contraídos em exercícios anteriores, resultando no restabelecimento do saldo de disponibilidade

formado por receitas arrecadadas anteriormente. Os autores salientam que o cancelamento não gera receita para o exercício vigente, mas evidencia a perda de recursos orçamentários provenientes de exercícios anteriores.

No entanto, para cancelar despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, é necessário observar rotinas específicas, considerando a natureza patrimonial, orçamentária e de controle. Essas rotinas recebem tratamento diferenciado de acordo com o estágio da despesa, se a liquidar ou em liquidação (MCASP, 2023).

Nonaka (2019), vai além do que trazido por Peixoto e Peixoto (2017) e do que afirma o MCASP, quando diz que o cancelamento de restos a pagar é um indicativo de ineficiência da gestão, pois, mesmo com as despesas transferidas para o ano seguinte, a execução não ocorreu, resultando em desperdício de recursos públicos sem o retorno planejado.

De modo geral, é importante salientar que o IFPE e seus *campi* estão inseridos no contexto apresentado até o momento, com ações que impactam diretamente seu desempenho orçamentário. Embora não seja a prática mais adequada, a inscrição de empenhos em RP evidencia uma tentativa de concluir ações inacabadas, mesmo diante dos riscos de perdas orçamentárias decorrentes do cancelamento de RP. Diante do exposto, os restos a pagar caracterizam um alto risco de perdas orçamentárias e até mesmo ineficiência administrativa.

A questão levantada por Nonaka (2019) é abordada pela regulamentação imposta pelo artigo 42 da LRF, que estabelece o controle dos restos a pagar ao impedir os titulares de poder ou órgão de contrair despesas que não possam ser cumpridas integralmente dentro dos dois últimos quadrimestres do mandato, inclusive aquelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja disponibilidade de caixa para tal.

O parágrafo único do artigo em questão estabelece que, caso haja disponibilidade de caixa, os encargos e as despesas devem ser liquidados até o final do exercício (BRASIL, 2000). Nesse contexto, o aparato legal trouxe mais controle e equilíbrio para as contas públicas ao proibir que grandes despesas orçamentárias sejam transferidas de um governo para outro na forma de restos a pagar.

Diante dos procedimentos legais e regulamentares vigentes, bem como da complexidade do orçamento público, os restos a pagar representam um desafio para o regime fiscal. Conforme afirmado por Aquino e Azevedo (2017), esses restos a pagar são problemáticos por não circularem no orçamento regular. Para os autores, o que deveria ser exceção se tornou regra e configura uma nova modalidade orçamentária, denominada orçamento paralelo.

Essa denominação – orçamento paralelo - foi utilizada até pelo Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU, 2006) n.º 237. De acordo com Aquino e Azevedo (2017), o orçamento

paralelo de restos a pagar corresponde às execuções de despesas realizadas fora do orçamento regular, com total discricionariedade do Poder Executivo. Os autores afirmam que não há processo legislativo sobre ele e que o controle externo fica à parte.

Mesmo diante da exposição de estudos dos autores supracitados, é comum no final do segundo semestre caracterizar-se como um período de intensa movimentação nas instituições públicas, que se encontram na iminência do encerramento do exercício financeiro, porém ainda dispõem de parte do orçamento a ser executado.

Com essa situação administrativa a ponto de colapsar e diante da ausência de licitações previamente estabelecidas, tais instituições buscam, em atas de registros de preços de outros órgãos, materiais e bens que as possibilite aplicar o orçamento pendente, mesmo que seja em compras desnecessárias.

Tais "irregularidades" na aquisição de bens e serviços no final do ano resultam, de forma inevitável, em um alto volume de restos a pagar para o exercício subsequente, criando um orçamento paralelo que deve ser cumprido pelo gestor no ano seguinte. Essa prática tem sido constante na administração pública e está presente em vários entes federados (Conti, 2019).

De acordo com Conti (2019), há um uso excessivo de inscrições em restos a pagar, e muitos órgãos iniciam o ano com valores significativos já empenhados, o que configura um orçamento paralelo e dificulta o planejamento e a gestão. Esse cenário torna os gastos públicos menos transparentes.

Conti (2019) complementa sua argumentação, afirmando que o legislador tem se mostrado atento e tem imposto diversas limitações, como a previsão de relatórios para dar mais transparência aos restos a pagar e, assim, evitar abusos e o descontrole das contas públicas. No entanto, tais ações parecem estar fracassando frente ao crescimento constante desses valores.

Nesse contexto de restos a pagar, acredita-se que as instituições demonstram fragilidade em vários aspectos, tais como a ineficiência para executar orçamento, a ausência de planejamento, a realização de compras desnecessárias, a criação de um orçamento paralelo e as perdas quando não há execução do empenho.

Tal situação acarreta riscos elevados, e o IFPE, em particular o campus Belo Jardim, não está imune a eles, uma vez que incorre na mesma prática e possivelmente sofre com o insucesso das notas de empenhos não executadas e inscritas em restos a pagar, o que infringe o princípio da anualidade e potencializa perdas orçamentárias.

O princípio da anualidade é abordado na obra "O Orçamento Público no Brasil" (2023), de autoria de Conti, Moutinho e Nascimento, como ultrapassado, uma vez que não atende às necessidades da administração pública contemporânea (Conti, 2023). A administração pública,

que conta com atividades contínuas em obras de infraestrutura e políticas públicas de longo prazo, tem exigido meios de adaptação da anualidade aos novos tempos (Conti, 2023).

O autor afirma que os restos a pagar constituem um mecanismo que se torna insuficiente, cujo uso foi deturpado com a criação de um orçamento que caminha em paralelo com o exercício financeiro seguinte e obscurece as contas públicas. Os restos a pagar também são conhecidos como gastos apressados e revelam o desperdício do escasso recurso público (Conti, 2023).

Contudo, de acordo com Conti (2019), o aumento nas inscrições em restos a pagar está associado ao atraso na publicação da LOA. Para o autor, iniciar o ano com autorizações precárias para atender os gastos públicos constitui um desafio. Muitos órgãos, assim como o IFPE e o campus Belo Jardim, possuem despesas mensais superiores aos avos orçamentários liberados enquanto não há aprovação da lei orçamentária anual.

Como consequência desse atraso, uma parte volumosa desse orçamento é acumulada e sua execução é empurrada para o final do exercício, propiciando cada vez mais aumentos nos restos a pagar (Conti, 2019). O atraso na aprovação da LOA, se ocorrer com regularidade, inevitavelmente haverá aumentos anuais de RP, problema que afeta o IFPE e o campus Belo Jardim.

Giacomoni (2019), em concordância com Conti (2019 e 2023), afirma que os restos a pagar afetam o equilíbrio financeiro do país, uma vez que não são acompanhados pelos recursos correspondentes, esse, defendido por Peixoto e Peixoto (2017) anteriormente. Na ausência de garantias, as receitas do exercício vigente são utilizadas para cobrir despesas de exercícios anteriores, resultando em novas inscrições indefinidamente.

O autor afirma, ainda, que, no Governo Federal, há um crescimento real de inscrições em RP a cada ano sem a correspondência financeira e traz uma solução para esse problema: um enfrentamento com a adoção de critérios mais rígidos, que permitam os RP apenas às despesas com fontes de recursos asseguradas (Giacomoni, 2019).

Para frear o crescimento de restos a pagar, foi encaminhada ao Congresso Nacional (CN) uma proposta de alteração das regras de inscrição em restos a pagar (RP), incluindo a inscrição de despesas liquidadas até 20 de janeiro do exercício seguinte. No entanto, o texto enfrentou resistência de aprovação logo na apreciação da matéria (Giacomoni, 2019).

Dessa forma, em meio às dificuldades enfrentadas, o CN apresentou uma proposta alternativa, a qual não foi bem recebida pelo Executivo, resultando no veto ao referido artigo. Diante dos impasses, permanece em vigor o tratamento previsto na Lei 4.320/1964 para inscrições em restos a pagar, a qual estabelece que todas as despesas empenhadas até 31 de

dezembro podem compor os RP, independentemente da fase de execução (Giacomoni, 2019).

A administração e o controle dos RP demandam acompanhamento especial, visto que afetam diretamente os recursos financeiros do exercício subsequente. A falta de controle tem contribuído para o crescimento exponencial dos RP, o que, a longo prazo, se tornará insustentável, resultando em mais caos orçamentário nas receitas.

Conforme exposto na literatura, a hipótese da pesquisa - os restos a pagar geram perdas orçamentárias -, encontra respaldo nos estudos de Alves (2015) e Nonaka (2019). De acordo com os autores, nos cancelamentos de RP, o orçamento retorna aos cofres públicos. Dessa forma, o Decreto n.º 9.428/2018 também estabelece esse entendimento ao estipular um prazo de 18 meses, a partir da inscrição, à execução dos empenhos inscritos em RP, sob pena de bloqueio e cancelamento automático, se não forem desbloqueados e utilizados até 31 de dezembro do ano que ocorreu o bloqueio.

Atualmente, é necessário prever os gastos do exercício em curso, mas também aqueles produzidos em exercícios anteriores. Os restos a pagar representam ineficiência do serviço público, incapacidade da gestão em utilizar o orçamento e seu cancelamento demonstra o desperdício de recursos, aquisições não realizadas, força de trabalho desperdiçada e políticas públicas não implantadas.

6 METODOLOGIA

Este capítulo tem como objetivo apresentar, de forma detalhada, os procedimentos metodológicos adotados para responder à seguinte hipótese: os restos a pagar geram perdas orçamentárias significativas no campus Belo Jardim. Também busca atender aos seguintes objetivos específicos: (i) estimar o montante de orçamento perdido em função dos restos a pagar no campus Belo Jardim; (ii) analisar, de forma comparativa entre os *campi* do IFPE, as taxas e os valores inscritos e cancelados de restos a pagar; e (iii) expor, por meio do cruzamento dos dados, os valores que deixam de ser utilizados com os cancelamentos de RP no campus Belo Jardim e nos *campi* do IFPE.

Neste capítulo, também são descritas a definição das variáveis associativas (tanto de causa quanto de efeito), bem como os procedimentos estatísticos e comparativos mobilizados na condução das análises a partir de eixos temáticos que favorecem a compreensão da apresentação dos dados. Além disso, as inferências da pesquisa são realizadas utilizando estatística descritiva para explicar os fenômenos relacionados aos restos a pagar no campus Belo Jardim e demais unidades do IFPE.

O processo de tratamento dos dados demandou, inicialmente, a reorganização estrutural das planilhas, uma vez que estavam formatadas prioritariamente para visualização gerencial e não para análise estatística direta.

As tabelas foram convertidas para um formato relacional, no qual cada linha corresponde a uma observação única composta pelas tipologias campus, ano, tipo de indicador (restos a pagar inscritos e restos a pagar cancelados) e respectivos valores. Essa transformação foi fundamental para viabilizar a análise de séries temporais e os procedimentos de comparação entre unidades.

O trabalho de tratamento incluiu, ainda, a padronização dos nomes dos *campi*, a correção de inconsistências nos registros de anos e a eliminação de células vazias ou informações não aplicáveis. Nos casos em que a ausência de dados representava efetivamente a inexistência de determinado fenômeno (como, por exemplo, um ano em que não houve registro de restos a pagar inscritos ou cancelados), adotou-se a atribuição do valor zero, garantindo coerência ao conjunto.

A partir da base consolidada, foram elaboradas associações derivadas, essenciais para a condução das análises propostas. Uma dessas associações corresponde à taxa de cancelamento dos restos a pagar, definida como a razão entre o valor dos restos a pagar cancelados e o valor total dos restos a pagar inscritos para um determinado campus em um dado ano.

Essa medida permite avaliar não apenas o volume absoluto de perdas, mas, sobretudo, sua proporcionalidade em relação ao total de compromissos assumidos. Foram geradas, também, medições acumuladas que expressam o comportamento agregado dos restos a pagar e das perdas associadas ao longo da série histórica, proporcionando uma visão longitudinal dos processos orçamentários em análise.

É importante destacar que, embora a base de dados apresente alta aderência às finalidades deste trabalho, algumas limitações devem ser expostas. Em primeiro lugar, os dados disponíveis não trazem informações qualitativas que poderiam esclarecer os contextos institucionais associados a variações específicas, como mudanças na gestão, reconfigurações organizacionais ou interferências externas, a exemplo de contingenciamentos orçamentários promovidos pelo Governo Federal.

Além disso, a natureza anual dos registros impede o acompanhamento de padrões sazonais ou de flutuações intra-anuais, restringindo a análise a uma escala temporal mais ampla. Soma-se a isso o fato de que a base não inclui informações sobre empenhos que não foram executados nem inscritos em restos a pagar, o que configura um nível de perda orçamentária anterior ao fenômeno diretamente observado neste estudo.

Em que pesem essas limitações, os dados disponíveis são adequados para atender ao objetivo de avaliar o comportamento dos restos a pagar no campus Belo Jardim, tanto na sua dimensão evolutiva quanto em sua comparação frente aos demais *campi* do IFPE.

A amplitude da série histórica, aliada à possibilidade de recortes institucionais e territoriais, assegura condições metodológicas para a realização das análises propostas, especialmente aquelas voltadas à identificação de padrões, tendências e anomalias no comportamento orçamentário da unidade em estudo.

Nesse sentido, o uso dos dados orçamentários do próprio IFPE revela-se pertinente e metodologicamente consistente com a natureza deste trabalho, cuja ênfase recai sobre uma análise diagnóstica, voltada à compreensão dos impactos das perdas orçamentárias no campus Belo Jardim.

Ao priorizar registros oficiais vinculados ao objeto de estudo, a pesquisa preserva sua aderência aos princípios fidedignos dos dados, da transparência metodológica e da relevância social da investigação.

O estudo estrutura-se a partir de uma estratégia analítica voltada à compreensão dos impactos dos restos a pagar cancelados sobre a perda orçamentária do campus Belo Jardim no período de 2014 a 2023. Essa estratégia combina análises descritivas, comparativas e exploratórias, com ênfase na construção de séries temporais, que permitam quantificar, qualificar e comparar os restos a pagar do campus frente às demais unidades do IFPE.

Do ponto de vista operacional, o estudo trabalha com associações entre o volume de restos a pagar cancelados (entendido como perda orçamentária) e o volume de restos a pagar inscritos. Essas associações resumem, a quantidade de recursos que tendo sido originalmente empenhados, não são executados no exercício de origem e são inscritos em RP, foram cancelados e devolvidos ao erário. Embora a hipótese de trabalho esteja centrada nessa relação direta (quanto maior o volume de restos a pagar inscritos pode gerar maior o volume de cancelamentos), o modelo analítico adotado não se limita a esse binômio.

Outros fatores integram esse conjunto de associações, com diversos indicadores derivados, construídos a partir das relações entre os próprios dados disponíveis. Um desses indicadores é a taxa de cancelamento dos restos a pagar, calculada pela razão entre o montante efetivamente cancelado e o total originalmente inscrito no campus Belo Jardim e demais unidades do IFPE em cada exercício analisado. Esse indicador permite relativizar o volume absoluto das perdas, oferecendo uma medida proporcional que qualifica a análise, especialmente quando se compara unidades de diferentes portes e perfis institucionais.

Outro indicador relevante corresponde à soma acumulada dos restos a pagar cancelados ao longo do período, medição que oferece uma perspectiva longitudinal do impacto das perdas, evidenciando não apenas sua ocorrência episódica, mas seu efeito cumulativo sobre a sustentabilidade orçamentária da unidade.

Adicionalmente, a análise é contextualizada por correlações institucionais e estruturais que, embora não estejam explicitamente registradas nas bases orçamentárias, são imprescindíveis para qualificar as comparações. O tamanho do campus, refletido, na diversidade de cursos ofertados, e na complexidade da infraestrutura, constitui um fator que influencia diretamente a dinâmica da execução orçamentária, ou seja, os processos de aquisição demandam mais esforços e tempo para conclusão.

Dessa forma, *campi* maiores ou com atividades mais complexas, como os que mantêm Unidades Educativas de Produção (UEP), tendem a enfrentar desafios operacionais distintos daqueles presentes em *campi* menores ou com perfil estritamente tecnológico. Também se considera a trajetória institucional de cada campus, como o ano de criação, uma vez que unidades mais recentes costumam apresentar padrões distintos de execução como dificuldades operacionais associadas à fase de instalação e consolidação.

Embora essas informações não estejam representadas na base de dados em termos numéricos, sua consideração é indispensável para evitar interpretações reducionistas ou excessivamente mecanicistas dos resultados, uma vez que a gestão orçamentária pública é fortemente sensível a fatores macroeconômicos, políticos e institucionais.

As análises desenvolvidas se estruturam em três eixos principais, cada uma delas desenhada para responder a um aspecto específico da hipótese e dos objetivos traçados. O primeiro eixo consiste na análise da evolução temporal dos restos a pagar, tanto inscritos quanto cancelados, no campus Belo Jardim. Essa etapa permite observar tendências, padrões e eventuais discontinuidades no comportamento dos indicadores ao longo dos dez anos analisados, constituindo a base para qualquer inferência subsequente.

No segundo eixo, realiza-se o cálculo da taxa de cancelamento dos restos a pagar, definida como a razão percentual entre o montante cancelado e o montante originalmente inscrito. Esse indicador é particularmente relevante porque permite relativizar o volume absoluto das perdas, possibilitando a comparação entre unidades de diferentes portes e estruturas orçamentárias. A análise dessa taxa, ao longo do tempo, oferece indícios robustos sobre a estabilidade ou variação dos riscos orçamentários enfrentados pelo campus Belo Jardim.

No terceiro e último eixo, são realizadas análises comparativas entre os *campi*. O desempenho do campus Belo Jardim é comparado com o dos demais *campi* do IFPE, tanto em

termos absolutos quanto relativos. Essa comparação é feita em dois níveis: no primeiro, considera-se o universo total dos *campi* da instituição; no segundo, estabelece-se um recorte territorial, focado nos *campi* da região Agreste e os de vocação agrícola, cuja inserção territorial e perfil institucional oferecem parâmetros mais homogêneos para análise. Essa estratégia busca isolar efeitos derivados de fatores exógenos e disparidades estruturais entre *campi* urbanos, rurais e industriais.

A operacionalização dessas análises ocorre mediante a combinação de procedimentos estatísticos descritivos, modelagem de séries temporais e construção de indicadores sintéticos. O tratamento dos dados prioriza o uso de medidas de tendência central, dispersão e variação percentual, bem como a aplicação de comparações relativas entre unidades e anos.

Ao estruturar a análise nesses três eixos, este trabalho busca oferecer uma explicação consistente acerca dos mecanismos que produzem, mantêm e, eventualmente, amplificam as perdas orçamentárias associadas aos restos a pagar no campus Belo Jardim. Além disso, a pesquisa sugere que *campi* com estruturas complexas e com orçamentos maiores necessitariam de mais tempo para concluir a execução orçamentária.

6.1 LIMITES E POTENCIALIDADES DO ESTUDO

Todo exercício de análise de dados, sobretudo no campo da gestão pública, está sujeito a um conjunto de limitações e condicionantes inerentes tanto às características dos dados utilizados quanto às escolhas metodológicas realizadas. Reconhecer esses limites não implica fragilizar a pesquisa, mas, ao contrário, assumir o compromisso metodológico com a transparência, a robustez analítica e a honestidade científica.

Portanto, também se faz necessário discutir os principais limites do presente estudo, bem como evidenciar suas potencialidades analíticas, seus alcances práticos e suas contribuições tanto para o aprimoramento da gestão orçamentária no âmbito do IFPE e do campus Belo Jardim, quanto para a literatura aplicada às finanças públicas na educação.

O primeiro limite, de natureza estrutural, reside no próprio escopo dos dados disponíveis. A base utilizada é composta exclusivamente por dados orçamentários consolidados, registrados em planilhas administrativas internas do IFPE retiradas do Tesouro Gerencial (TG), abrangendo as categorias de restos a pagar (inscritos e cancelados). Embora esses dados sejam absolutamente fidedignos e diretamente aderentes ao objeto de estudo (uma vez que são registros formais da execução orçamentária institucional), eles oferecem uma visão restrita à dimensão quantitativa da execução.

Dito de outra forma, a pesquisa opera a partir dos efeitos mensuráveis do fenômeno (as perdas associadas aos restos a pagar e ao orçamento não executado), mas não acessa diretamente os mecanismos internos, operacionais e decisórios que levam à formação desses efeitos. Isso significa que questões como dificuldades nos processos de compras, entraves burocráticos, limitações na capacidade de gestão, gargalos administrativos não podem ser capturados por meio da base de dados utilizada⁶.

Correlacionado a essa questão, destaca-se o fato de que os dados analisados estão organizados exclusivamente em agregados anuais. Isso impõe uma limitação importante no que diz respeito à granularidade temporal da análise. Fenômenos sazonais (como acelerações ou paralisações na execução orçamentária em determinados trimestres) não podem ser capturados.

Outro limite relevante decorre da ausência, na base, de variáveis qualitativas ou contextuais diretamente integradas. Embora a análise tenha buscado incorporar interpretações baseadas em informações institucionais (como perfil do campus, porte, localização e trajetória administrativa), essas informações não estão formalmente estruturadas como variáveis dentro do conjunto de dados.

Isso significa que, embora as comparações entre os *campi* estejam presentes e fundamentadas, elas não são plenamente controladas por fatores estruturais que, potencialmente, explicam parte das diferenças observadas. Por exemplo, *campi* com maior complexidade física, com laboratórios de pesquisa ou localizados em regiões de difícil acesso a fornecedores, tendem a enfrentar desafios operacionais que impactam diretamente sua dinâmica orçamentária. A ausência formal desses elementos na modelagem quantitativa impõe um grau de cautela na interpretação dos resultados comparativos.

É preciso reconhecer, ainda, que a análise se limita aos registros de restos a pagar inscritos e posteriormente cancelados. Isso significa que outra dimensão relevante das perdas orçamentárias (orçamento empenhado que não foi executado) não está acessível para quantificação direta nesta pesquisa. Esse é um fenômeno recorrente na administração pública, mas sua mensuração exigiria dados adicionais, como acompanhamento da execução física dos processos, ordens de compras não emitidas, processos administrativos frustrados ou registros detalhados da programação financeira de cada unidade, dados que não estão presentes na base de dados analisada.

A decisão metodológica de restringir o escopo às análises quantitativas fundamentadas nos três eixos (evolução temporal dos restos a pagar, taxa de cancelamento e análise

⁶ Antes, esses aspectos partem da experiência deste autor enquanto servidor do IFPE.

comparativa entre os *campi*) também implica um limite autoimposto, mas metodologicamente justificado. Optou-se, de forma consciente, por não avançar sobre análises de natureza contrafactual, que, embora metodologicamente sofisticadas, dependem de um grau elevado de suposição e de variáveis não observáveis na base disponível.

Da mesma forma, decidiu-se não conduzir análises centradas em ciclos macroeconômicos, choques externos ou eventos conjunturais específicos, precisamente porque sua modelagem exigiria dados externos (sejam eles de natureza econômica, política ou normativa) que extrapolam o escopo empírico deste trabalho.

Apesar desses limites, o estudo apresenta potencialidades analíticas e aplicadas que devem ser ressaltadas. Em primeiro lugar, ele oferece uma abordagem inédita na análise dos restos a pagar e das perdas associadas no âmbito do campus Belo Jardim, tanto do ponto de vista temporal quanto comparativo. Ao organizar uma série histórica de dez anos, o trabalho não apenas quantifica o fenômeno, mas permite observar sua evolução, seus padrões de recorrência e suas eventuais inflexões. Isso fornece insumos concretos para diagnósticos institucionais e para a formulação de estratégias de melhoria na gestão orçamentária local.

A incorporação da análise da taxa de cancelamento dos restos a pagar constitui outra contribuição metodológica relevante, na medida em que oferece uma métrica padronizada que permite relativizar os volumes de perda em função do tamanho da execução orçamentária de cada unidade. Essa abordagem qualifica as comparações entre os *campi* e produz informações mais robustas para a identificação de boas práticas, referenciais de desempenho e padrões de eficiência dentro da própria rede do IFPE.

Por fim, a análise comparativa entre os *campi* reforça a utilidade prática do estudo, na medida em que posiciona o campus Belo Jardim no contexto institucional mais amplo. Isso permite identificar se os padrões observados na unidade refletem uma condição estrutural própria, um problema compartilhado por outros *campi* de perfil semelhante, ou se decorrem de fatores específicos e circunstanciais. Ao oferecer essa perspectiva relacional, o trabalho contribui diretamente para processos de benchmarking⁷ interno, avaliação de desempenho e formulação de estratégias gerenciais mais informadas.

7 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, a pesquisa apresenta detalhadamente seus achados e realiza as discussões

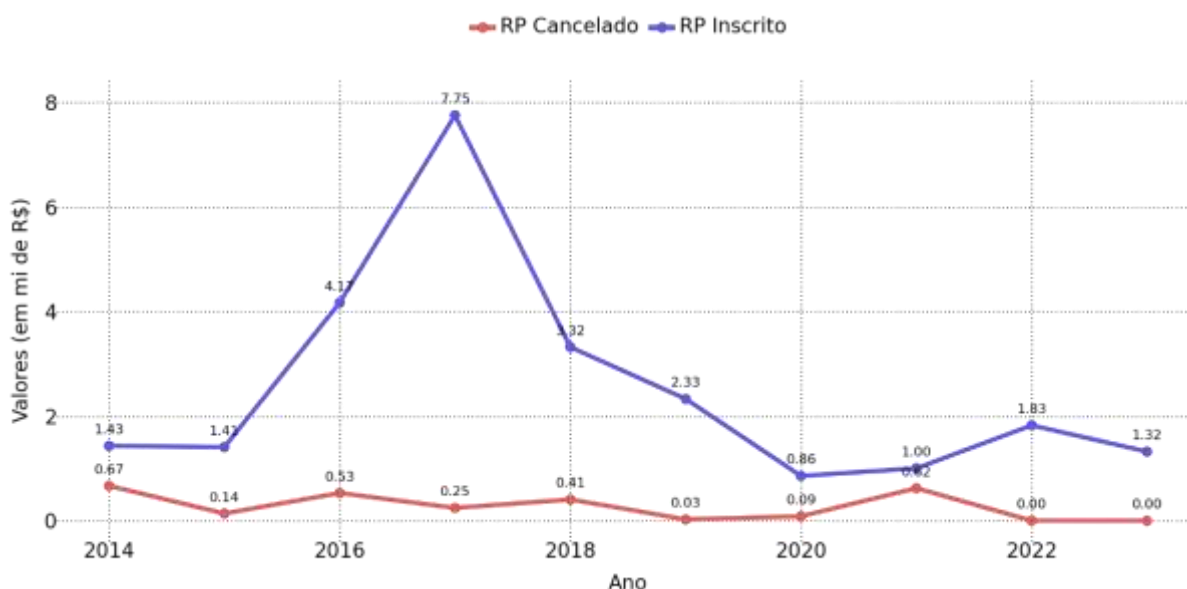
⁷ Verificar o que cada *campi* está fazendo e entender o processo para replicar suas estratégias.

pertinentes para cada tópico exposto. O presente capítulo concentra as informações científicas que podem produzir mudanças institucionais não só no campus estudado, mas em todas as unidades do IFPE.

7.1 EVOLUÇÃO TEMPORAL DOS RESTOS A PAGAR

A análise dos dados relativos aos valores inscritos e cancelados de restos a pagar (RP) no campus Belo Jardim ao longo da década (2014-2023) permite construir uma linha interpretativa sobre a eficiência administrativa e a consistência na execução do orçamento público em nível local, mesmo com a centralidade dos sistemas utilizados pelo Governo Federal e disponibilizados às instituições federais de ensino.

Gráfico 6 - Evolução dos restos a pagar inscritos e cancelados no campus Belo Jardim (2014-2023)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos do Tesouro Gerencial do IFPE.

Nota: Dados de 2022 e 2023 abaixo dos R\$ 10.000,00, por isso não são exibidos.

A evolução dos restos a pagar (RP) no campus Belo Jardim entre 2014 e 2018 revela uma dinâmica de crescimento com inflexões importantes ao longo do período. Em 2014, o valor inscrito foi de aproximadamente R\$ 1,43 milhão, seguido de uma leve queda em 2015, quando o montante recua para R\$ 1,41 milhão. Mas é também a partir de 2015 que se observa uma

inflexão expressiva dos RP inscritos, que saltam para R\$ 4,17 milhões em 2016 e alcança no exercício seguinte quase o dobro R\$ 7,75 milhões.

O exercício de 2018 inaugura o primeiro ponto de uma tendência de redução que culmina em 2020, com o valor mais baixo registrado no período analisado, de R\$ 858,3 mil. Nos anos seguintes, a evolução dos RP no campus Belo Jardim retoma os patamares observados no início da série. Essa oscilação sugere não apenas variações no porte do orçamento executado em cada ano, mas também diferenças na capacidade de planejamento e de cronograma de execução de despesas. Objetivamente, a inscrição de restos a pagar pode refletir tanto uma estratégia de execução plurianual quanto uma fragilidade de gestão no fechamento de ciclos orçamentários.

As inscrições do campus Belo Jardim corroboram com os achados de Alves (2015), pois representam afirmativamente uma parcela do orçamento transferida para o exercício seguinte e que se encontra pendente de pagamento, ou seja, as fases do ciclo orçamentário não foram concluídas. Nesse caso, também comprova-se o que afirmam Aquino e Azevedo (2017) ao relatarem que os RP funcionam como orçamento paralelo, cujas despesas são realizadas fora do orçamento regular, com total discricionariedade dos gestores.

A instabilidade na evolução dos restos a pagar inscritos no campus Belo Jardim, conforme os dados apresentados, gera um impacto direto no funcionamento da unidade, com aumentos significativos de atividades, tanto no ano de inscrição quanto no exercício seguinte. No primeiro caso, o sentimento predominante é o de dever cumprido. No segundo caso, a responsabilidade pelo término do ciclo orçamentário é significativamente maior. A inconclusão do ciclo reflete negativamente na oferta da política pública da instituição.

A análise da série de restos a pagar cancelados apresenta um comportamento menos mais volátil⁸. Enquanto a evolução dos RP inscritos apresenta duas tendências bem delimitadas (uma de aumento, de 2015 a 2017, e uma de diminuição, de 2018 a 2020, seguida por um período de virtual estabilidade), os cancelamentos apresentam oscilações notáveis em todos os anos, representando, em boa parte deles, uma fração relativamente pequena do total inscrito (ver Gráfico7).

Em 2019, por exemplo, os RP cancelados chegam a representar menos de 1,2% dos RP inscritos, muito embora a variação percentual dos RP cancelados de 2018 para 2019 chegue a 93,3%. Essa é uma variação relativamente baixa comparada àquelas observadas em outros períodos, como entre 2015 e 2016 (+280,6%) ou entre 2020 e 2021 (+616,3%). Esses “picos”

⁸ Como “volatilidade” nos referimos aos altos e baixos observados na evolução dos RP cancelados. A dimensão dessa volatilidade, contudo, é suprimida no Gráfico 6 em função da extensão dos valores dos RP inscritos.

podem sinalizar períodos falhas no controle dos RP, o que aponta para riscos operacionais e administrativos significativos.

A relação entre os dois indicadores (inscritos e cancelados) nos ajuda a construir uma explicação em torno da consistência na execução orçamentária do campus Belo Jardim. De modo geral, a maior parte dos restos a pagar inscritos é efetivamente liquidada nos exercícios seguintes, dado o volume relativamente modesto de cancelamentos.

No entanto, o fato de tais cancelamentos, mesmo em menor escala, se manterem baixos ao longo da série e apresentarem picos em anos específicos sugere que há obstáculos persistentes à plena execução, que não foram devidamente superados ao longo da década.

Este é um apontamento relevante, porque embora o volume global de recursos empenhados e não pagos tenha crescido, diminuído e voltado aos mesmos patamares do início da série, a capacidade do campus de evitar perdas (ainda que moderada) não apresentou uma trajetória de aperfeiçoamento progressivo, o que pode revelar falta de prioridade no controle de restos a pagar.

O comportamento dos restos a pagar no campus Belo Jardim corrobora com a análise de Conti (2019) que os associa ao atraso na aprovação da LOA, o que favorece um alto volume de recursos a serem executados no final do exercício. Dessa maneira, o uso dos restos a pagar como ferramenta de controle orçamentário foi deturpado, conforme afirma Conti (2023). Este estudo valida essa informação ao constatar a continuidade deles na formação de um orçamento paralelo, o que pode ocasionar perdas de recursos em tempos de escassez.

Outro ponto a ser destacado diz respeito à disparidade entre os ritmos de crescimento das duas variáveis. Entre 2014 e 2023, os restos a pagar inscritos diminuíram 7,63%, enquanto os cancelamentos alcançaram uma redução de 99,6%. A redução absoluta dos cancelamentos, sobretudo nessas proporções, pode indicar que o campus Belo Jardim criou mecanismos de controle mais eficientes ou simplesmente atuou de forma mais conservadora, respeitando do princípio da anualidade orçamentária.

A despeito da disparidade evidenciada, com reduções substanciais, é imperativo destacar que os cancelamentos ocasionam perdas orçamentárias e repercutem de modo negativo no funcionamento e nas políticas institucionais do campus Belo Jardim. Logo, infere-se que tais perdas contribuem à contínua remodelagem orçamentária, bem como obrigam os gestores a suprimir aquisições importantes das áreas técnicas. O conjunto desses acontecimentos afeta, prioritariamente, a formação dos alunos e retrai o crescimento da unidade.

O gráfico também revela algumas discontinuidades. A escalada brusca no montante de restos a pagar inscritos entre 2015 e 2017 e a redução entre 2018 e 2020 não se explicam

unicamente por crescimento ou diminuição do orçamento. Esses marcos coincidem com dois contextos relevantes, a saber: I) o impeachment de Dilma e a transição para o governo Temer, associado à liberação excepcional de emendas e recursos, especificamente entre 2016 e 2017, onde o campus Belo Jardim foi favorecido com liberações autorizadas pelo MEC; e II) a transição para o governo Bolsonaro, a partir de 2019, que provocou reconfigurações operacionais e orçamentárias em todo o setor público, principalmente o educacional.

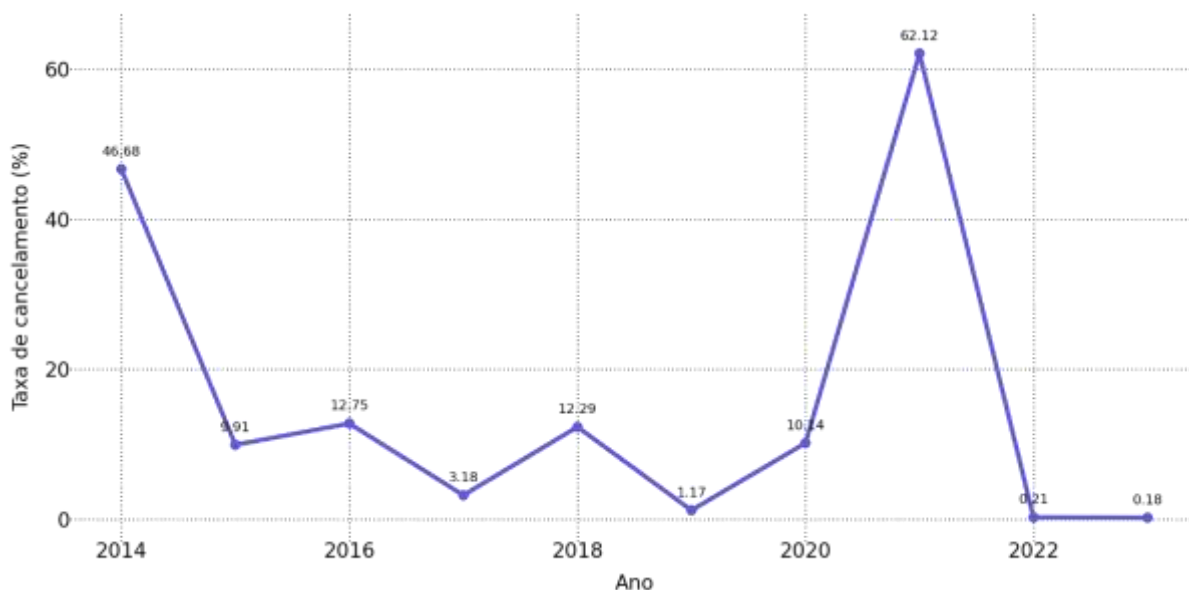
Os fatores orçamentários externos de algumas instituições durante o governo Temer foram generosamente alterados beneficiando algumas unidades, apesar dos achados de Salvador (2020) relatarem que entre 2016 e 2019 a educação sofreu uma redução no orçamento de 12,57% cumulativamente, ou seja, um recuo de R\$ 14,7 bilhões em investimentos.

7.2 TAXA DE CANCELAMENTO DOS RESTOS A PAGAR

A taxa de cancelamento dos restos a pagar, utilizada neste eixo de análise, é calculada a partir da razão entre o valor cancelado e o valor originalmente inscrito em restos a pagar em cada exercício, multiplicada por 100 para conversão em percentual. Esse indicador tem por objetivo relativizar as perdas orçamentárias, permitindo comparações consistentes ao longo do tempo, mesmo em contextos de variação do volume total de recursos.

Ao trabalhar com proporções, a taxa neutraliza o efeito do porte orçamentário absoluto de cada exercício e torna visível o grau de efetividade da execução orçamentária a partir de uma métrica padronizada. A taxa qualifica a análise ao permitir observar não apenas quanto foi cancelado, mas qual a proporção do que havia sido inicialmente planejado e inscrito não chegou a ser efetivado. Seu uso é metodologicamente apropriado em estudos que buscam aferir a eficiência relativa da gestão financeira ao longo do tempo ou entre unidades com perfis orçamentários distintos.

Gráfico 7 - Evolução da taxa de cancelamento dos restos a pagar no campus Belo Jardim (2014-2023)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos do Tesouro Gerencial do IFPE.

A análise da taxa de cancelamento dos restos a pagar no campus Belo Jardim entre 2014 e 2023 revela um comportamento marcadamente instável, com oscilações expressivas ao longo do tempo e um padrão que não permite inferir tendência linear de melhoria ou agravamento. O Gráfico 7 mostra que, embora a maior parte do período apresente taxas relativamente moderadas (entre 0,1% e 12%), há pelo menos dois episódios fora da curva, especificamente em 2014 e em 2021, ambos com taxas superiores a 40%.

Esses cancelamentos retiram a responsabilidade do campus em honrar com os compromissos assumidos, é o que revela a pesquisa de Peixoto e Peixoto (2017) em relação aos RP cancelados, eles afirmam que os cancelamentos desobrigam a administração em cumprir com parte dos compromissos assumidos anteriormente, e é exatamente esse fenômeno que ocorre anualmente no campus Belo Jardim. Evidencia-se, da mesma forma, a afirmação de Nonaka (2019), ao apontar que ao cancelar RP a gestão se mostra ineficiente e desperdiça recursos públicos sem o retorno planejado.

Esses dois pontos (2014 e 2021) indicam momentos críticos da execução orçamentária em que uma parcela significativa dos recursos empenhados não foi efetivamente convertida em pagamento, representando perdas reais com média de mais de 50% do valor inscrito, o que afeta a capacidade financeira da unidade.

Por definição, a taxa de cancelamento expressa a proporção dos restos a pagar inscritos que, por qualquer motivo, não foram liquidados até o fim do prazo legal de uso e, portanto,

foram cancelados. Diferentemente do volume absoluto de recursos cancelados, a taxa permite observar o problema em termos relativos, possibilitando comparações mais justas entre anos com orçamentos distintos. Nesse sentido, ela funciona como um índice de eficiência: quanto menor a taxa, maior a capacidade da unidade de executar aquilo que planejou e formalizou como despesa.

No caso do campus Belo Jardim, o ano de 2014 apresenta uma taxa de cancelamento de 46,6%, revelando que quase metade do valor empenhado e inscrito em restos a pagar não foi efetivamente executado. Esse resultado pode estar relacionado ao fato de que o ano em questão corresponde ao primeiro da série analisada, momento em que, institucionalmente, o campus ainda operava sob estruturas organizacionais e fluxos administrativos menos amadurecidos. Nessa leitura, o alto percentual de cancelamento pode refletir dificuldades típicas de uma fase de consolidação de rotinas, sistemas e práticas orçamentárias.

Após esse ponto inicial, observa-se uma relativa estabilização das taxas em patamares consideravelmente mais baixos, com oscilações contidas entre os anos de 2015 e 2020. A taxa média nesse intervalo se mantém abaixo de 10%, com pequenas inflexões que não alteram de modo significativo o comportamento geral da série.

Esse período intermediário pode ser lido como uma fase de funcionamento relativamente estável do campus do ponto de vista da execução orçamentária, em que, a despeito das perdas, elas permanecem sob controle e não inviabilizam o planejamento institucional. Mesmo com a taxa média de RP a 10%, essa pesquisa confirma os estudos realizados por Conti (2019), em que o autor afirma que os restos a pagar é uma prática constante na administração pública e está presente em vários entes federados.

Entretanto, essa estabilidade é rompida de forma abrupta em 2021, quando a taxa de cancelamento ultrapassa os 60%, o maior valor de toda a série. Trata-se de um ponto de inflexão relevante e que não pode ser ignorado. Ainda que não se disponha, neste momento, de informações qualitativas detalhadas sobre os diferentes fatores que provocaram esse salto, é possível levantar algumas hipóteses consistentes.

Em primeiro lugar, o ano de 2021 representa o segundo ciclo completo da pandemia de COVID-19, marcado por forte impacto nas operações administrativas das instituições públicas. Suspensões de atividades presenciais, retração de processos de aquisição e instabilidade nos fluxos de liberação orçamentária por parte do governo federal são fatores que, isoladamente ou em conjunto, podem ter contribuído para a incapacidade de execução de despesas empenhadas.

Em segundo lugar, o aumento do volume de recursos inscritos em restos a pagar nesse ano (aumento de 16,8%) pode ter pressionado a capacidade de planejamento da unidade, que

enfrentava um período de adaptação das atividades administrativas diante do quadro pandêmico, gerando um acúmulo de despesas cuja execução efetiva se mostrou inviável dentro do prazo legal.

Esse episódio de 2021, portanto, quebra a aparente regularidade da série e recoloca o debate sobre os limites institucionais enfrentados por unidades de ensino no interior de um sistema orçamentário altamente centralizado, regulado e sensível a fatores externos. A alta taxa de cancelamento não decorre, necessariamente, de má gestão local, mas pode refletir a sobreposição de variáveis externas (como inflação de insumos, ou descontinuidade de fornecedores) com obstáculos internos (como acompanhamento deficitário).

A reação posterior à crise de 2021 parece indicar um ajuste ou esforço de correção. Em 2022 e 2023, a taxa de cancelamento despenca para níveis mínimos, inferiores a 1%. Essa redução pode sinalizar a adoção de estratégias mais conservadoras na inscrição de restos a pagar, priorizando apenas aquelas despesas com alta probabilidade de liquidação. Porém, é preciso considerar, também, que uma baixa taxa de cancelamento não implica, por si só, execução satisfatória. Pode haver, por trás dela, uma retração na atividade institucional que precisa ser mensurada por outros indicadores.

Outro aspecto que merece destaque é a oscilação da taxa nos anos não críticos. Ainda que os valores estejam em patamares aceitáveis, a série não apresenta estabilidade suficiente para indicar plena regularidade na gestão. Há alternância entre anos com desempenho melhor e outros com pequeno recuo, o que sugere que a capacidade de planejamento e execução orçamentária do campus é sensível a eventos contextuais.

Essa característica torna a gestão ainda mais vulnerável a choques inesperados e reforça a necessidade de processos de monitoramento contínuo da execução, com mecanismos de antecipação de riscos e ajustes procedimentais ao longo do exercício fiscal que precisa levar em conta o orçamento dos RP.

Contudo, o uso da taxa de cancelamento revela-se metodologicamente acertado. Ela permite uma leitura mais qualificada do desempenho financeiro do campus ao longo do tempo, evitando distorções associadas a análises baseadas apenas em valores absolutos. A série aqui apresentada fornece elementos para observações minimamente consistentes sobre momentos de crise, períodos de estabilidade e possibilidades de inflexão.

O valor das perdas orçamentárias no campus de Belo Jardim não pode ser atenuado pela exposição da taxa de cancelamento. A taxa interpretada dentro da perspectiva operacional, não deve considerar, apenas, a média linear de 10% apresentada. A taxa de cada ano reflete impactos diversificados, desde perdas residuais 0,1% a mais de 50% do valor inscrito. Essas

informações refletem e impactam a comunidade acadêmica de formas distintas. Por exemplo, enquanto alguns alunos experimentam perdas baixas, outros enfrentam a supressão de direitos em virtude da falta de execução orçamentária.

Por fim, com base na taxa de cancelamento, torna-se possível não apenas identificar pontos de atenção, mas também orientar futuras decisões de planejamento, aprimoramento de rotinas e racionalização de processos internos. Nesse sentido, os achados desse estudo dialogam com Conti (2023) ao mostrar que o atual modelo estabelecido pelo princípio da anualidade orçamentária não atende os anseios contemporâneos da administração pública, que precisa desenvolver suas atividades de forma contínua, logo esse princípio precisa se adequar aos novos tempos trazendo uma nova roupagem para os RP.

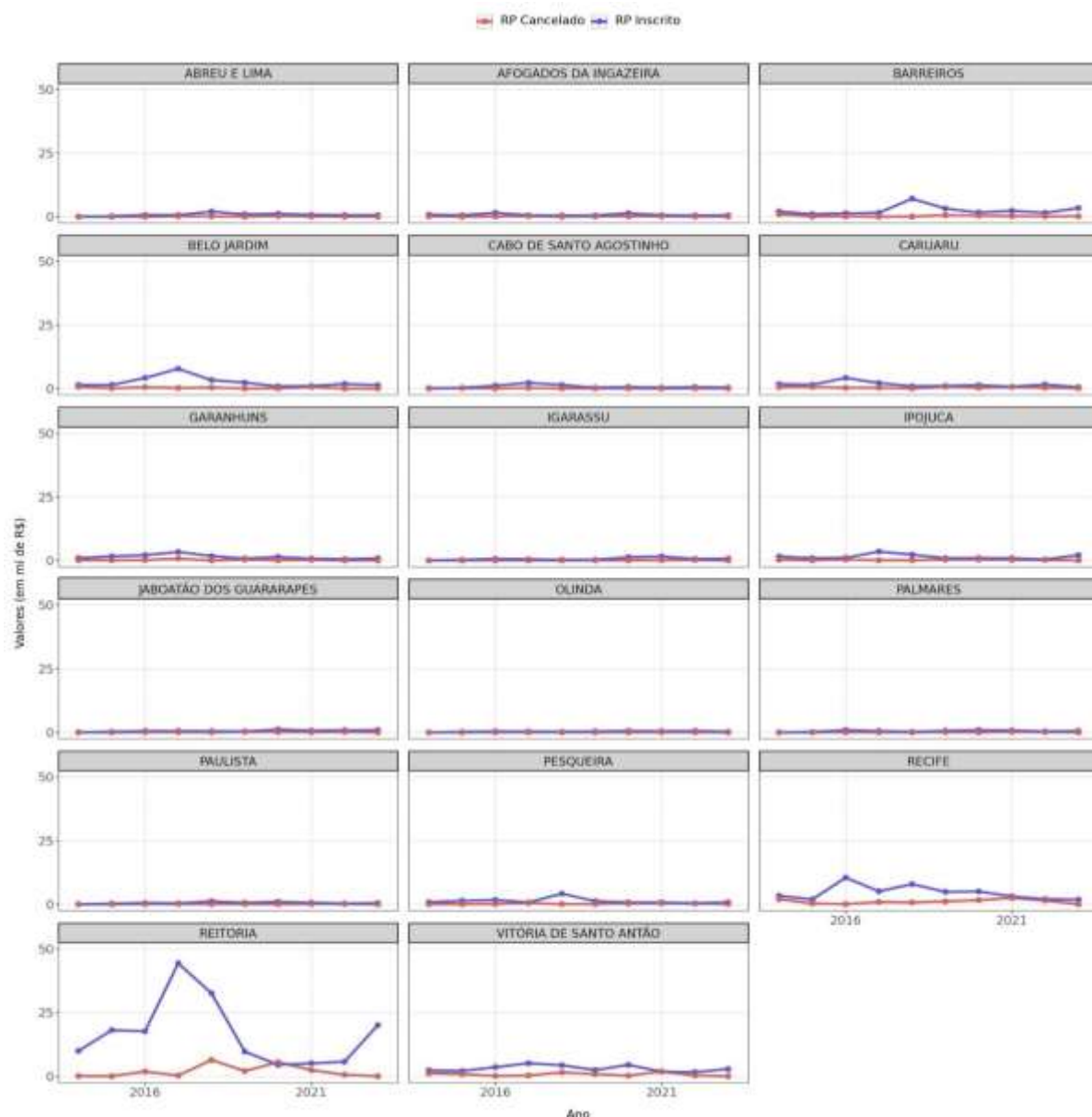
7.3 ANÁLISE COMPARATIVA

7.3.1 Evolução Temporal dos Restos a Pagar Intercampi

A análise comparativa dos dados de restos a pagar (RP) entre o campus Belo Jardim e as demais unidades do IFPE reforça e aprofunda algumas das observações feitas nas seções anteriores, ao mesmo tempo em que desloca o foco para um exame em escala institucional mais ampla. Como mencionado, o comportamento dos RP no campus Belo Jardim revelou uma trajetória de crescimento e queda no volume inscrito ao longo da década, acompanhado por cancelamentos pontuais e relativamente modestos.

Esse padrão, contudo, adquire novos contornos quando contextualizado na paisagem orçamentária mais ampla do Instituto Federal, evidenciando que a performance do campus, ainda que estável internamente, diferencia-se de forma significativa frente a outras unidades da rede, tanto no volume de recursos mobilizados quanto na dinâmica de perdas associadas à não liquidação das despesas.

Gráfico 8 - Evolução dos restos a pagar inscritos e cancelados intercampi (2014-2023)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos do Tesouro Gerencial do IFPE.

Nota: Para ter acesso aos valores específicos, ver planilha matriz, disponível neste [link](#).

De imediato, chama atenção o contraste entre o comportamento de Belo Jardim e o de campus como Recife. A unidade da capital, além de apresentar valores sistematicamente mais elevados de restos a pagar inscritos, também concentra os maiores volumes de cancelamentos em termos absolutos.

No caso do campus Recife, por exemplo, a soma dos RP cancelados entre 2014 e 2023 ultrapassa R\$ 10 milhões, enquanto em Belo Jardim esse valor chega a mais de R\$ 2 milhões no mesmo período. O perfil de execução dessas unidades evidencia a centralidade administrativa e orçamentária que operam, com escalas que geram discrepâncias significativas.

Já *campi* como Barreiros e Caruaru inscreveram respectivamente, ao longo dos dez anos destacados na análise, mais de R\$ 24 e 15 milhões em RP, com cancelamentos acumulados inferiores a R\$ 2,6 e R\$ 4 milhões, respectivamente, o que representa cerca de 10% e 25% do total inscrito, percentuais que descrevem a faixa de cancelamento verificada em unidades com maior porte e complexidade administrativa (como Recife, por exemplo, cujo total de valores cancelados representam 23,7% do total inscrito).

Os dados apresentados para a década analisada dialogam, ainda que discretamente, com os estudos de Giacomoni (2019), que apontam um crescimento real nas inscrições em Restos a Pagar no âmbito do governo federal. E os dados mostram não ser uma particularidade do campus Belo Jardim, todas as unidades, das mais antigas às mais novas, recorrem as inscrições em RP como estratégia de execuções futuras.

Essa diferença de escala, contudo, também não deve ser interpretada como um indicador direto de eficiência relativa. Embora o campus Belo Jardim mantenha uma taxa (10,7%) de cancelamento inferior à média do IFPE (de 14,5%), tal fato não se traduz automaticamente em melhor performance. É preciso considerar que, em muitos casos, a baixa taxa de cancelamento decorre de uma baixa propensão à inscrição de RP, devido à agilidade administrativa no exercício corrente.

Dessa forma, enquanto alguns *campi* conseguiram, em determinados anos, expandir sua capacidade de empenhar e programar despesas que ultrapassam o exercício fiscal, Belo Jardim permaneceu dentro de uma faixa mais conservadora, com inscrições médias anuais que raramente ultrapassam os R\$ 2,5 milhões (fato que ocorreu em apenas 3 episódios).

Além das diferenças de escala, a análise comparativa revela algumas dinâmicas regionais. *Campi* localizados em regiões metropolitanas ou com forte articulação institucional (como Olinda, Paulista e Jaboatão dos Guararapes) tendem a apresentar maior volatilidade nos valores de RP, com cancelamentos que, em alguns casos, superaram os R\$ 150 mil em anos isolados. Isso pode ser reflexo tanto de um maior dinamismo da execução quanto de uma maior exposição a reconfigurações orçamentárias externas.

A análise longitudinal dos dados do IFPE revela que a rede experimentou um crescimento de 51,6% nos RP inscritos, passando de R\$ 24,9 milhões, em 2014, para R\$ 37,8 milhões, em 2023 (alcançando R\$ 78,9 milhões em 2017, o maior valor da série). Essa expansão ocorreu de forma heterogênea. Enquanto *campi* como o de Jaboatão dos Guararapes lideraram o crescimento absoluto (1640,4%, seguido de Abreu e Lima, com 295,3%, e de Palmares, com 214,1%), outros, como Recife ou Afogados da Ingazeira, experimentaram quedas abruptas (de 44,4 e 34,8% respectivamente).

As retrações coletivas entre 2016 e 2017 e entre 2019 e 2020, com quedas de até 30% em alguns *campi*, coincidem com eventos já mencionados que impactaram a execução orçamentária federal, como cortes promovidos pelo Governo Federal e a pandemia.

Os cancelamentos, por sua vez, apresentam um padrão errático em toda a rede. Mesmo *campi* com ampla inscrição, como Vitória de Santo Antão (com total de mais de R\$ 6 milhões cancelados) e Caruaru (com total de mais de R\$ 4 milhões), enfrentaram picos de cancelamento, especialmente em anos de crise fiscal ou de mudança de governo. Isso revela que, embora a inscrição de RP seja um indicador de esforço de execução, ela também está sujeita a fatores externos, fora do controle da gestão local.

Nessa perspectiva, o desempenho do campus Belo Jardim (com cancelamentos relativamente reduzidos e montantes concentrados em anos específicos como 2014 e 2021) pode refletir uma política mais ajustada de inscrição, com maior garantia de liquidação.

Essa análise comparada dos dados de restos a pagar evidencia que o desempenho do campus Belo Jardim, embora relativamente estável, deve ser compreendido à luz de um quadro mais amplo, no qual coexistem perfis diversos de gestão orçamentária. Cabe reiterar que a ausência de grandes volumes de cancelamento, por si só, não basta para afirmar uma trajetória de eficiência. É preciso considerar o volume total inscrito, a natureza dos compromissos assumidos, a capacidade de gestão administrativa e os condicionantes externos que modulam a execução.

A maturidade institucional não se mede apenas pela contenção das perdas, mas pela habilidade em programar, executar e sustentar compromissos de forma planejada e alinhada às necessidades da comunidade acadêmica. Nesse sentido, o desempenho de Belo Jardim, quando confrontado com os demais *campi* do IFPE, mostra avanços, mas também aponta margens para desenvolvimento, principalmente no que se refere à sua capacidade de programar e executar ações orçamentárias para além do exercício fiscal.

Essa pesquisa está alinhada ao pensamento de Holmes e Sunstein (2019), que além de trazer conhecimento científico a luz da comunidade acadêmica, também funciona como uma espécie de fiscalização detalhada dos gastos públicos. Ela mostra como está sendo administrado os recursos públicos, avaliando se de forma eficiente e se está havendo retorno satisfatório à sociedade, conforme defende os autores.

Por fim, é importante esclarecer que, mesmo não liderando o ranking de inscrições e cancelamentos em RP, o campus Belo Jardim também contribui, negativamente, no desenvolvimento das ações sistêmicas e nas políticas educacionais macro do IFPE. Dessa forma, o desempenho institucional do IFPE em relação aos demais Institutos Federais é reflexo

da soma das ações locais dos *campi*.

7.3.2 Taxa de Cancelamento dos Restos a Pagar Intercampi

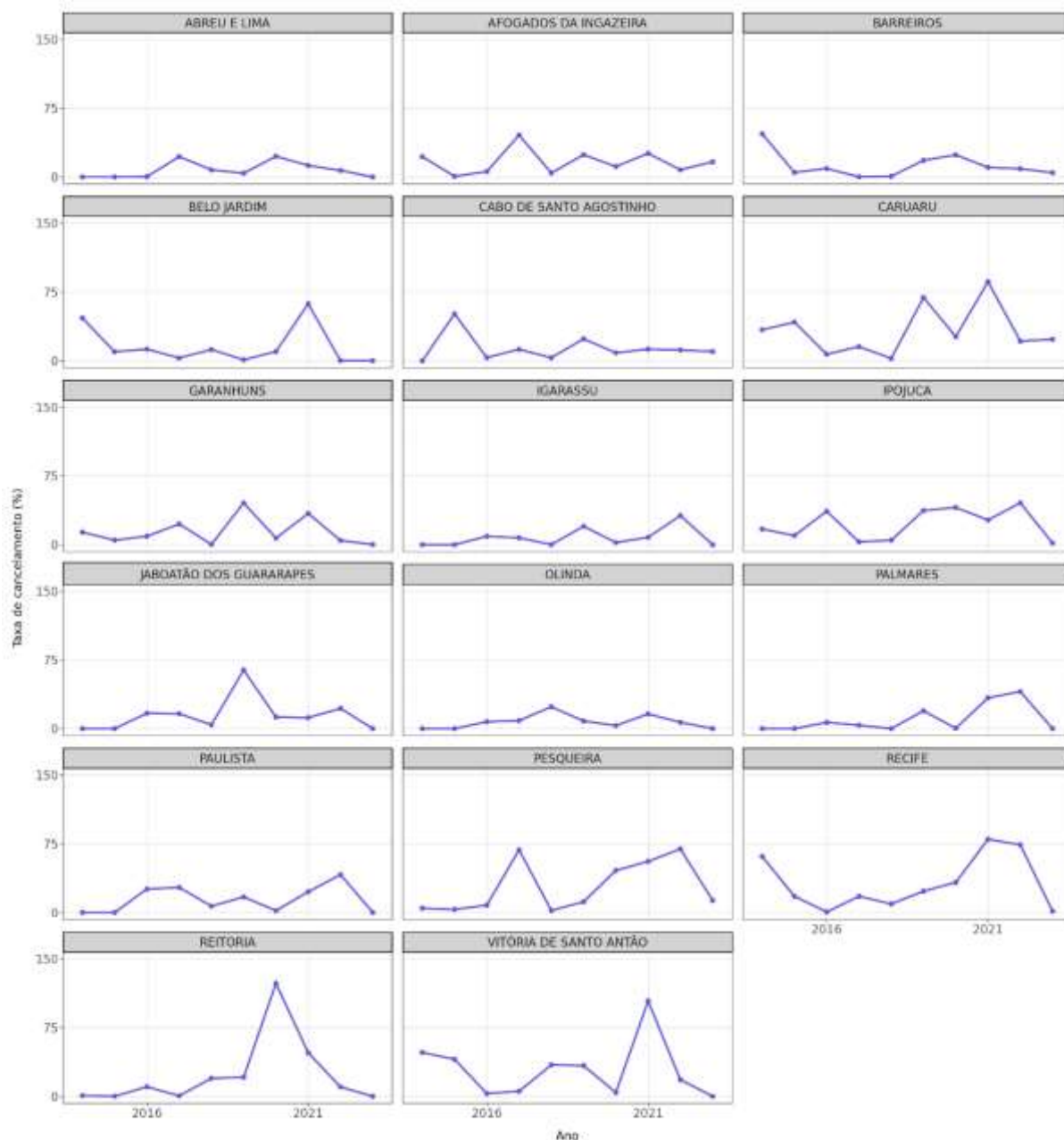
Como se discutiu anteriormente, a taxa de cancelamento do campus Belo Jardim apresenta um comportamento atípico, com picos evidentes em 2014 e 2021 - anos que superou os 40% - respectivamente, seguidos de uma queda acentuada nos dois últimos anos da série. Para que essa trajetória ganhe sentido mais amplo, é preciso confrontá-la com o desempenho de outras unidades do IFPE.

A princípio, é importante destacar que a instabilidade observada em Belo Jardim não é, por si só, uma singularidade. Diversos *campi* do IFPE apresentaram, ao longo do período, flutuações expressivas em suas taxas de cancelamento, muitas delas superiores a 60% em determinados anos. O campus Caruaru, por exemplo, apresentou em 2021 uma taxa de cancelamento de 86,3%, ou seja, mais de 4/5 dos restos a pagar inscritos naquele exercício foram posteriormente cancelados.

Esse valor, claramente fora da curva, revela não apenas uma perda orçamentária expressiva, mas levanta dúvidas sobre falhas de gestão ou eventos extraordinários que inviabilizaram a liquidação dos compromissos formalizados. Outro caso extremo é o de Vitória de Santo Antão que, em 2021, registrou uma taxa de 103,9%, denotando um hiato profundo entre o planejamento orçamentário e a execução efetiva das despesas.

As duas situações apresentadas acima, revelam perdas imensuráveis quando aplicadas ao custo anual por aluno. Bielschowsky e Amaral (2022) afirmam que os gastos por aluno abrangem todas as despesas da instituição. Segundo os autores, o Brasil é um dos países que menos investe nessa área, de acordo com os dados da OCDE, então qualquer valor perdido impacta diretamente nos investimentos que deveriam ser aplicados para o desenvolvimento do ensino, mesmo essas perdas sendo casos pontuais.

Gráfico 9 - Evolução da taxa de cancelamento dos restos a pagar intercampi (2014-2023)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos do Tesouro Gerencial do IFPE.

Nota: Para ter acesso aos valores específicos, ver planilha matriz, disponível neste [link](#).

A taxa de cancelamento dos restos a pagar nos *campi* do IFPE, quando examinada de forma comparativa e contextual, não só revela falhas pontuais de execução, como também evidencia arranjos institucionais, culturas administrativas e estratégias distintas de gestão orçamentária.

No caso do campus Belo Jardim, essa métrica ganha um sentido mais preciso quando confrontada com a evolução das demais unidades da rede. O que se nota é que os altos e baixos

que marcam a trajetória da unidade não são exceções no sistema, tampouco são plenamente equivalentes aos padrões dos *campi*. Há semelhanças notáveis, mas também diferenças relevantes que ajudam a compreender os condicionantes das variações observadas.

Em primeiro lugar, a persistência de episódios críticos de cancelamento em Belo Jardim, como os verificados em 2014 (46,6%) e 2021 (62,1%), deve ser interpretada não como falha operacional, mas como evidência de uma vulnerabilidade organizacional que aparece, de forma intermitente, sempre que há aumento de pressão sobre os mecanismos orçamentários. Nos dois momentos, há indícios de que há deficiência no planejamento, o que repercute nos cancelamentos de RP no exercício subsequente.

Tal dificuldade, por sua vez, pode estar associada a uma combinação de fatores, desde equipes reduzidas, sobrecarga na fase final do exercício ou ainda falhas na articulação entre planejamento, compras e finanças. Esses elementos, longe de serem exclusivos de Belo Jardim, aparecem também em outros *campi*, mas se expressam de maneira distinta.

O caso de Pesqueira, por exemplo, ajuda a iluminar esse quadro. Com taxas superiores a 50% em três momentos distintos (2017, 2021 e 2022), a unidade parece ter uma trajetória de perdas reiteradas. Isso indica uma estrutura de gestão que, ao longo do tempo, não conseguiu desenvolver mecanismos corretivos eficientes para conter a reincidência do problema.

Já o campus Recife, que enfrenta um episódio crítico em 2021 (79,8%), pode ter sido impactado por fatores externos associados à sua condição de campus de grande porte, como o volume mais elevado de contratos ou maior sensibilidade às normas de controle de RP. Ou seja, contextos diferentes, mas com resultados igualmente semelhantes que revelam como a taxa de cancelamento está sempre situada entre capacidade local e condicionamentos sistêmicos.

Belo Jardim, nesse quadro, apresenta uma característica ambígua: por um lado, seus episódios críticos não são sistemáticos e há períodos de desempenho bastante regular, inclusive com taxas inferiores a 10% em cinco anos distintos (2015, 2017, 2019, 2022 e 2023). Por outro, a unidade não consegue sustentar uma curva de aprimoramento, alternando entre fases de estabilidade e rupturas. Isso sinaliza que o campus, embora seja capaz de corrigir problemas e recuperar níveis aceitáveis de execução, ainda opera sob um regime de gestão que não previne a recorrência de falhas.

A insustentabilidade das melhorias ao longo dos anos mostra que os ajustes adotados em anos de baixa taxa podem não estar suficientemente institucionalizados, sendo dependentes de fatores conjunturais, como revezamento de equipes ou reconfigurações de prioridades orçamentárias e até mesmo mudança de gestão, que naturalmente reformula as ações e prioridades da unidade.

Essa ausência de institucionalização de boas práticas não é exclusiva de Belo Jardim. Unidades como Palmares, Paulista e Olinda também exibem oscilações marcantes, muitas vezes sem qualquer relação clara com o porte orçamentário. Em 2022, por exemplo, Palmares alcança 40,3% de cancelamento, Paulista chega a 41,2%, enquanto Belo Jardim cai para 0,21%.

Esses apontamentos corroboram com o argumento de que a eficiência orçamentária, aqui estimada pela taxa de cancelamento, não depende apenas da disponibilidade de recursos ou da rigidez do marco legal, mas, sobretudo, da capacidade das unidades de organizar seus fluxos internos, alinhar áreas técnicas e manter previsibilidade administrativa.

Nesse sentido, Belo Jardim destaca-se por ter conseguido, nos dois anos finais da série, sustentar taxas praticamente residuais de cancelamento. Isso se deve essencialmente a uma estratégia mais conservadora na inscrição de restos a pagar (ou seja, empenhar apenas aquilo que se pode executar com alto grau de certeza). A presença de uma taxa inferior a 1% em dois anos consecutivos, especialmente após um ciclo crítico como o de 2021, sugere uma inflexão organizacional relevante. E é justamente essa capacidade de correção que diferencia Belo Jardim de unidades nas quais o padrão de cancelamento elevado parece mais recorrente do que episódico.

Também vale observar que em alguns *campi* o desempenho se degrada mesmo em anos de normalidade orçamentária, o que aponta para outras variáveis em jogo. O campus Jaboatão, por exemplo, apresenta uma taxa de 63,7% em 2019 (ano que não coincide com grandes restrições federais), enquanto Belo Jardim, Abreu e Lima e Olinda, em geral, mantêm níveis baixos.

Esses contrastes podem reservar alguma relação com a composição da equipe local, o acúmulo institucional de conhecimento sobre a execução orçamentária e a coordenação entre setores (planejamento, compras, contratos, contabilidade e execução). Ou seja, a eficiência de um campus depende da qualidade e consistência de sua governança administrativa.

No caso de Belo Jardim, o que se observa é que a unidade transita entre esses dois polos. Não está entre as piores da rede em termos médios (na década), mas também não se consolidou como um modelo de execução imune a picos de cancelamento. Seus melhores anos coincidem com períodos de menor pressão orçamentária ou com provável contenção voluntária de restos a pagar, o que levanta a dúvida se o bom desempenho decorre de um acerto de processo ou apenas de uma retração estratégica.

Essa ambiguidade é comum a diversos *campi*, o que reforça a importância de cruzar a taxa de cancelamento com outros indicadores, como volume empenhado, percentual de

orçamento devolvido e índice de subexecução global (o que não será feito no presente estudo, em função dos limites previamente definidos para a análise).

A evolução da taxa de cancelamento intercampi é um indicador positivo para o IFPE, que pode utilizá-la como base para a implementação de ajustes administrativos com ações concretas nos *campi* que apresentam percentuais elevados. Além disso, a metodologia permite apurar a implicação dos cancelamentos de RP no funcionamento das unidades, escalonando a partir da maior taxa. Paralelamente, pode-se delinear estratégias que mitiguem os impactos negativos nas políticas de assistência da instituição.

7.3.3 Singularidades dos *Campi* de Vocação Agrícola

A execução orçamentária dos *campi* agrícolas do IFPE (Barreiros, Belo Jardim e Vitória de Santo Antão) reserva padrões relativamente distintos daqueles observados nos demais *campi* da instituição. Entre 2014 e 2023, esses três *campi* apresentaram uma composição de restos a pagar (RP) que aponta para especificidades administrativas e operacionais associadas à natureza de sua vocação técnico-profissional, predominantemente voltada às ciências agrárias.

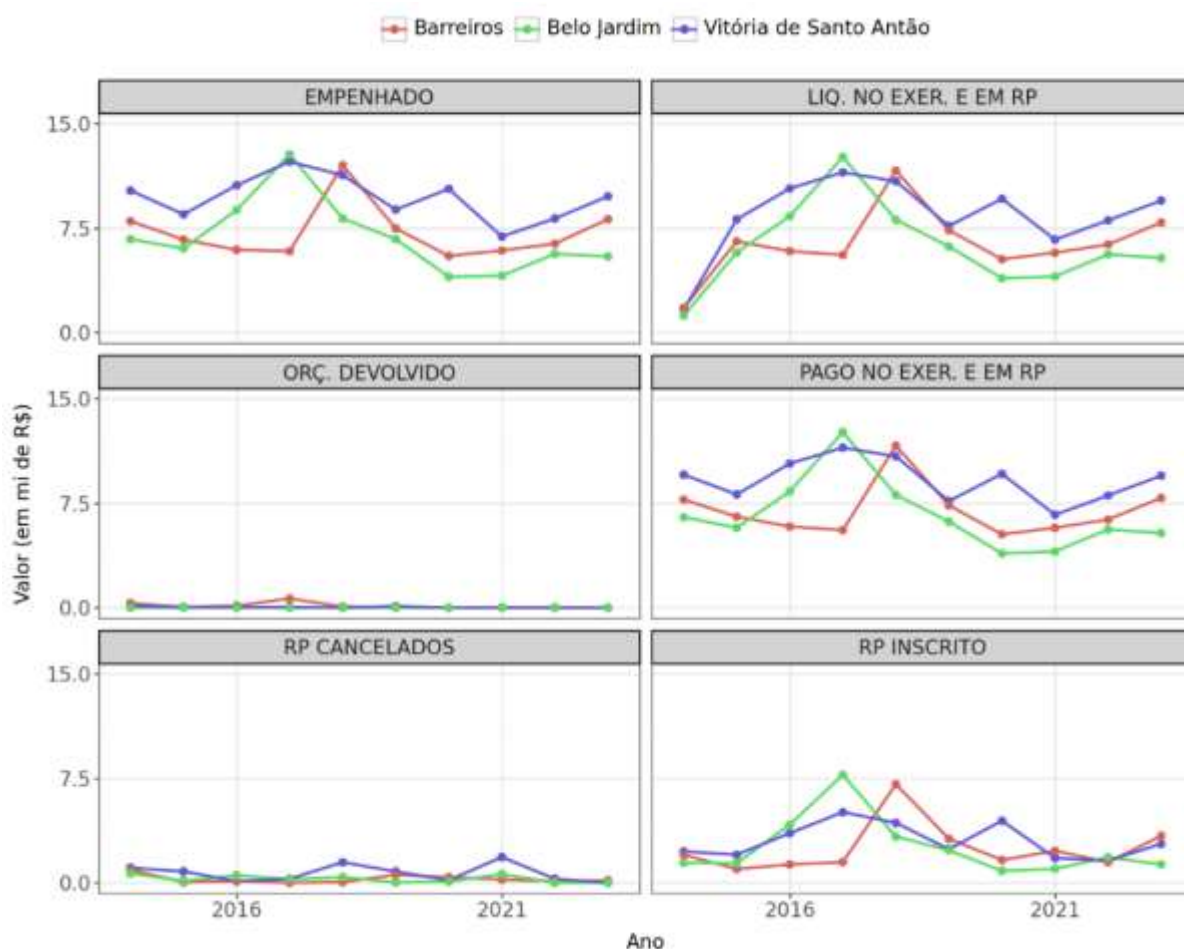
A execução orçamentária nesses *campi* carrega uma série de condicionantes que não estão igualmente presentes nas demais unidades, entre elas, a sazonalidade das atividades de ensino e produção, a dependência de estruturas físicas específicas e, em muitos casos, a vinculação direta entre orçamento e ciclos produtivos que não seguem estritamente o calendário fiscal.

Tomando o RP inscrito como referência, verifica-se que os três *campi* agrícolas operam, de modo geral, com volumes significativos de empenhos não liquidados ao final do exercício, sugerindo uma dinâmica de execução que tende à postergação. A média anual de restos a pagar inscritos nos três *campi* gira em torno de R\$ 2,5 milhões, com picos expressivos em anos como 2017 (Belo Jardim e Vitória de Santo Antão, com mais de R\$ 7 milhões e R\$ 5 milhões respectivamente) e 2018 (Barreiros, com mais de R\$ 7 milhões).

Esses valores estão acima da mediana do conjunto dos demais *campi*, indicando que essas unidades operam com uma estratégia orçamentária mais intensiva, na qual é comum deixar parte relevante das despesas para o exercício seguinte. A inscrição elevada de RP, no entanto, não necessariamente revela má gestão: pode estar associada à natureza das aquisições, às demandas específicas de insumos, a projetos de difícil execução e até mesmo à natureza dos contratos que exigem trabalhadores com especificidades pouco comum (vaqueiro, magarefe dentre outros).

Executar valores substanciais em RP demanda uma dinâmica administrativa diferenciada, principalmente para esses *campi*, cujas particularidades agrícolas não admitem falhas que comprometam o funcionamento das unidades de produção. Diante do exposto, é imprescindível ter prudência ao lidar com o orçamento de restos a pagar, visto que os cancelamentos poderiam comprometer as atividades agropecuárias desenvolvidas nessas unidades.

Gráfico 10 - Evolução da execução orçamentária nos *campi* agrícolas (2014-2023)



No entanto, a contraposição entre os valores inscritos e os valores efetivamente cancelados ao longo da série mostra que a taxa de cancelamento também é relevante nesses *campi*, com algumas variações críticas. Em Belo Jardim, por exemplo, o cancelamento em 2021 ultrapassa os R\$ 620 mil, correspondendo a mais de 60% do total inscrito naquele ano (um desempenho negativo que, naquele exercício, o equipara a alguns dos piores resultados intercampi).

Já Vitória de Santo Antão, embora registre altos volumes inscritos, apresenta uma taxa de cancelamento menos errática, ainda que com episódios críticos como em 2018, quando o cancelamento chegou a R\$ 1,4 milhão. Barreiros, por sua vez, oscilou bastante, com um pico expressivo de cancelamentos em 2020 (cerca de R\$ 390 mil), embora sem atingir as proporções críticas de outros *campi*.

Essas variações sugerem que, embora haja uma estratégia consolidada de postergar execução via restos a pagar, ela nem sempre se converte em liquidação efetiva. Há perdas recorrentes que, em certos momentos, comprometem uma parcela significativa do orçamento disponível.

O princípio da eficiência não está intrinsicamente ligado às ações executadas nessas unidades do IFPE, apesar das particularidades existentes. Costa (2023) fala da necessidade de implementação de ferramentas e programas para aprimorar e elevar o grau de eficiência na prestação dos serviços públicos, algo que parece não estar ocorrendo nessas unidades, pelo menos é o que os números indicam. Diante dos valores cancelados pelos *campi* agrícolas ao longo da série, pode-se presumir que há um longo caminho de aprimoramento institucional no gerenciamento de RP.

As particularidades desses três *campi* não se explicam apenas por fatores operacionais internos. A natureza agrícola de suas atividades impõe um grau de vulnerabilidade institucional a variáveis exógenas que, somadas, criam obstáculos adicionais à regularidade orçamentária. Além disso, há um fator estrutural: os *campi* agrícolas costumam concentrar funções de produção e extensão rural que extrapolam o padrão das unidades urbanas.

Essas funções implicam a gestão de fazendas-escola, manutenção de maquinário pesado e administração de projetos de pesquisa com alta variabilidade de insumos. Tais condições aumentam a complexidade das execuções e ampliam os riscos de perdas, tanto na fase de empenho quanto na de liquidação.

Em comparação com os demais *campi*, os agrícolas não necessariamente apresentam os piores indicadores, mas certamente estão entre os mais voláteis. *Campi* como Recife ou Cabo de Santo Agostinho mantêm um desempenho mais regular, ainda que com picos isolados de ineficiência. Já unidades como Palmares ou Abreu e Lima operam com menor volume de RP, mas sua escala reduzida também implica menor margem de manobra.

Os agrícolas, por sua vez, lidam com orçamentos mais robustos e, por isso, seus desvios têm impacto absoluto mais relevante. Ainda assim, é importante frisar que, em exercícios recentes como 2022 e 2023, Belo Jardim e Vitória de Santo Antão apresentaram uma melhora substancial, com cancelamentos bastante reduzidos. Esse dado pode indicar que, apesar das

dificuldades históricas, houve ajuste institucional ou reorientação das práticas administrativas nos últimos anos, talvez como resposta à criticidade observada em exercícios anteriores.

Por sua vez, a presença de um número elevado de restos a pagar nos *campi* agrícolas deve ser interpretada com cautela. Embora esses indicadores revelem fragilidades, também podem estar associados a um modelo de execução mais estratégico, em que parte dos compromissos são assumidos de forma escalonada para acompanhar o ritmo dos projetos.

A leitura mais acurada requer, portanto, uma análise qualitativa complementar, capaz de identificar se os restos a pagar inscritos têm efetivo lastro em processos de aquisição ou se apenas refletem um padrão de postergar problemas.

Ainda assim, diante das médias superiores ao conjunto dos demais *campi*, é recomendável que os *campi* agrícolas desenvolvam mecanismos adicionais de controle, priorizando o fortalecimento das rotinas de planejamento e a capacitação das equipes técnicas, de modo a garantir que sua missão institucional não seja comprometida por limitações evitáveis no campo da gestão orçamentária.

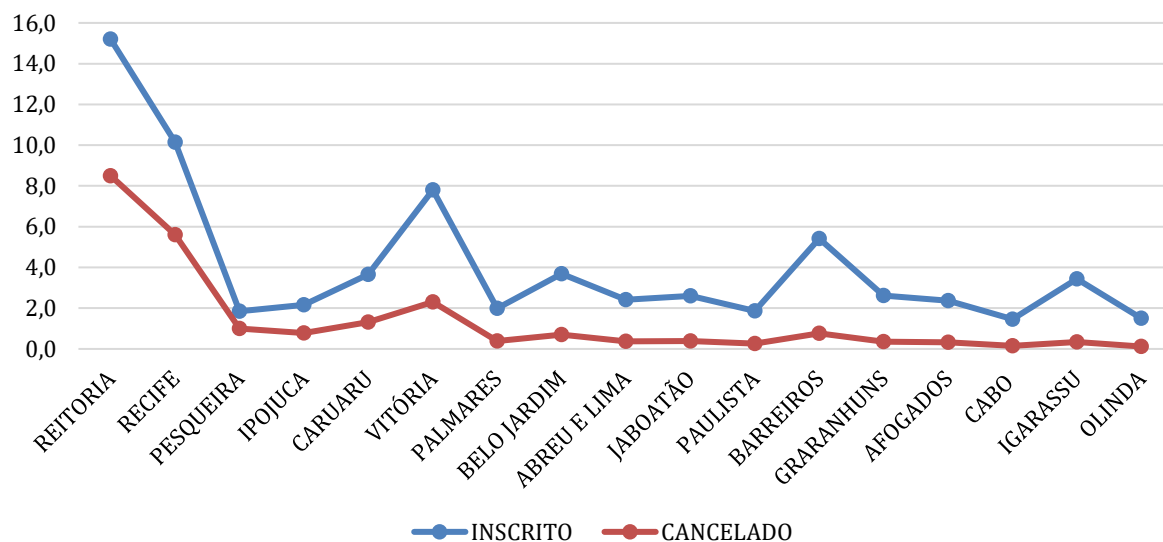
Por fim, evidencia-se a recorrência de inscrições em restos a pagar nos *campi* agrícolas, que, apesar dos riscos de cancelamentos, utilizam essa manobra de postergar a execução orçamentária. Entretanto, é relevante destacar que os gestores dessas unidades estão cientes da necessidade de alimentar os animais e compreendem as dificuldades enfrentadas na aquisição de insumos para esse setor. A despeito disso, eles se aventuram ao inscrever empenhos em RP como uma alternativa viável para executar parte de seu orçamento.

7.4 COMPORTAMENTO DOS RESTOS A PAGAR NA PANDEMIA

Durante o período da pandemia de 2020-2022, observou-se um aumento significativo no número de inscrições e cancelamentos de processos de RP, em diferentes *campi* do Instituto Federal de Pernambuco. A análise do gráfico 11 indica que os maiores volumes de inscrições foram registrados na Reitoria e nos *campi* de Recife, Vitória e Barreiros.

De acordo com os dados obtidos, é possível afirmar que essas unidades transferiram montantes que variam entre R\$ 5,4 e R\$ 15,2 milhões para serem executados no exercício seguinte. Nesse período, Belo Jardim acumula inscrições superior a R\$ 3,7 milhões, ficando na média das demais unidades do IFPE.

Gráfico 11 - Inscrições de restos a pagar durante a pandemia de COVID-19 (2020 – 2022) em milhões R\$.

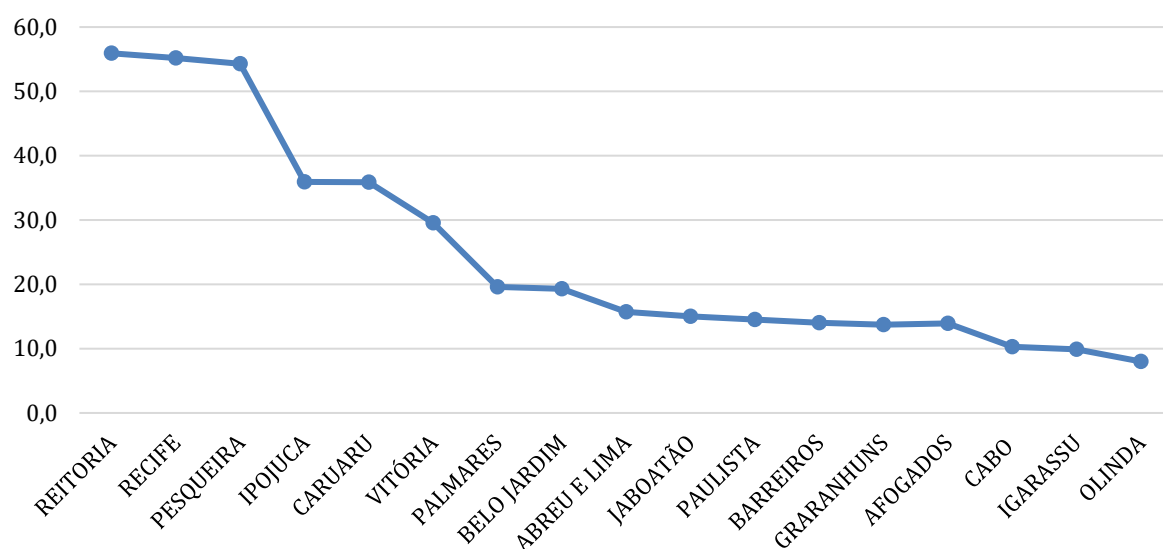


Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos do Tesouro Gerencial do IFPE.

A pesquisa demonstra que os RP cancelados são reflexo do volume de inscritos. No período pandêmico, os *campi* que mais inscrevem também lideram o ranking de cancelamentos. No intervalo compreendido entre os anos de 2020 e 2022, o campus Belo Jardim experimentou uma perda acumulada, em cancelamento, superior a R\$ 700 mil. Esse recorte evidencia que a pandemia impôs ao IFPE e suas unidades uma readequação na gestão orçamentária, com trabalhos remotos e adaptações que demandavam uma dinâmica intersetorial à distância.

Conforme demonstrado no estudo, a taxa de cancelamento nos *campi* do IFPE durante a pandemia (2020-2022), apresentou elevações significativas, com variações entre 8% e 55%. O Gráfico 12 demonstra que a Reitoria, Recife e Pesqueira apresentam os maiores acumulados (superiores a 50% no período). Dentre as unidades de vocação agrícola, o maior percentual foi registrado pelo campus Vitória de Santo Antão, com mais de 29%, seguido pelo campus Belo Jardim, com mais de 19%.

Gráfico 12 - Taxa de cancelamento de restos a pagar durante a pandemia de Covid-19 (2020 – 2022).



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos do Tesouro Gerencial do IFPE.

Dentre os fatores externos que afetam o orçamento, a pandemia de Covid-19 se destaca por limitar não só a operacionalização orçamentária, mas também por exigir dos gestores a expertise de manter as instituições funcionando, agora divididas em microcélulas, no ambiente familiar dos servidores. O distanciamento em questão produziu mudanças na dinâmica orçamentária dos *campi* do IFPE, resultando em aumento das perdas orçamentárias no período de 2020 a 2022.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo objetivou responder à seguinte questão de pesquisa: "Por que parte do orçamento é perdida com empenhos inscritos em restos a pagar?"

Em face das sucessivas reduções de recursos destinados às instituições federais de ensino, estudos como este se tornam cada vez mais indispensáveis, visto que, no âmbito local, propiciam abordagens precisas a problemas muitas vezes imperceptíveis aos gestores. Dessa maneira, a presente pesquisa demonstra um déficit orçamentário ao tratar dos restos a pagar, o que possibilita a implementação de mudanças institucionais igualmente pontuais.

Esta pesquisa não apenas suscita o debate acerca das perdas orçamentárias, mas também aborda uma questão de suma importância à gestão pública: a forma como o orçamento é utilizado e como o planejamento e a eficiência se relacionam com a execução orçamentária. Portanto, a discussão não reside no ato de gastar em si, mas sim em fazê-lo com eficiência,

responsabilidade, controle e, sobretudo, com ações capazes de impedir as perdas de recursos, principalmente nas despesas transferidas para o exercício seguinte, ou seja, os restos a pagar.

Diante do exposto, foi estabelecido um período de 10 anos (2014-2023) para a análise dos dados, a fim de garantir a robustez dos resultados. A hipótese que orienta esta pesquisa é a de que o cancelamento de restos a pagar impacta o orçamento do campus Belo Jardim. Após a análise dos valores e das taxas anuais de cancelamento, foi possível verificar o impacto de cada um deles na escala orçamentária da unidade registrando perdas de R\$ 273 mil (média do período).

A análise comportamental dos restos a pagar foi fundamental para a coleta de informações que permitissem a compreensão do objeto de estudo. As comparações estabelecidas com os demais *campi* do IFPE propiciaram a ampliação da série histórica estudada. Nesse sentido, os recortes institucionais se mostraram fundamentais para a identificar possíveis padrões orçamentários, tanto na inscrição quanto no cancelamento de RP, na unidade de Belo Jardim e nos *campi* da Instituição.

A pesquisa foi predominantemente quantitativa, com a análise dos dados numéricos que permitiu a verificação de mudanças nos valores inscritos e cancelados dos restos a pagar, tanto no campus Belo Jardim quanto nas demais unidades do IFPE. Dessa forma, as percepções e conclusões foram se tornando mais transparentes na análise do contexto histórico e orçamentário. É evidente que foram consideradas as especificidades de cada unidade, levando em conta o porte, a localização, as atividades desenvolvidas e a essência original dos *campi*, seja ele agrícola, tecnológico ou administrativo.

Contudo, a pesquisa demonstra a existência de grandes volumes de empenhos registrados em RP. As causas desse fenômeno são diversas, dentre eles a aprovação tardia da LOA, conforme já verificado por Conti (2019) a postergação na liberação do orçamento das Instituições Federais e até mesmo à inércia das unidades em executar orçamento, ações que provocam acúmulo de empenhos no final do exercício.

Esses problemas no primeiro semestre, nas unidades do IFPE, resultam em insuficiência de processos licitatórios gerenciados pelos setores de compras. Isso gera pressa no final do exercício e obriga os órgãos públicos a buscarem licitações prontas (Atas de registro de preços) de outros órgãos para a emissão de empenhos que não terão tempo de execução no exercício.

Nesses casos, são evidentes os gastos apressados, as compras não planejadas e o comprometimento de parte do orçamento que naturalmente irão compor os RP. De certa forma, os gestores são responsáveis pelo crescimento do orçamento paralelo já mencionado por Conti

(2023). Diante do exposto, infere-se que o conjunto de falhas potencializam os cancelamentos de restos a pagar e, por conseguinte, geram perdas orçamentárias.

O volume de inscrições em RP no campus Belo Jardim e nas demais unidades do IFPE se tornou comum. Os *campi* apostam suas liquidações e pagamentos, com cifras milionárias, em exercícios subsequentes. A pesquisa mostra a institucionalização dessa prática, além de revelar que várias unidades utilizam essas inscrições de forma estratégica, mesmo sabendo dos potenciais riscos de perdas.

A pesquisa em questão se mostra relevante para o campus de Belo Jardim, visto que é a primeira a abordar um tema de suma importância não apenas a nível local, mas revela as fragilidades de outros *campi* com as análises comparativas. Ela demonstra capacidade de identificar falhas no processo de gerenciamento dos recursos públicos, além de deixar clara a necessidade de debater a competência administrativa e gerencial dos gestores e a eficiência das atividades orçamentárias na unidade pesquisada, bem como nos demais *campi* do IFPE.

O estudo foi elaborado com o objetivo de responder à pergunta inicial. A metodologia aplicada, utilizou-se da estatística descritiva para explicação dos dados, possibilitou leituras amplas e ricas das aferições realizadas, levando a cenários conclusivos que realmente retratam a realidade das atividades orçamentárias do IFPE e seus *campi*.

Dessa maneira, a contribuição científica desta pesquisa vai além das expectativas iniciais, ela servirá de base para um reordenamento institucional na inscrição de RP, especialmente no que se refere ao gerenciamento e, sobretudo, à avaliação de riscos no momento de transposição das despesas orçamentárias para o exercício seguinte.

A pesquisa comprova os estudos realizados por estudiosos como Conti (2019 e 2023), Giacomoni (2019), Nonaka (2019) e Holmes e Sunstein (2019), dentre tantos outros que se dedicam a buscar explicações científicas na área orçamentária para mitigar os problemas existentes. Com abordagens distintas, esses estudiosos apontam possíveis caminhos à solução e alertam para os riscos associados à recorrência dos Restos a Pagar, à geração de um orçamento que avança em paralelo ao vigente e ao crescimento desordenado das contas públicas.

Outro fator relevante, já destacado por Conti (2023), é a necessidade de modernização da legislação de regem os RP. A forma existente hoje e praticada pelos órgãos públicos não atende às necessidades das unidades, pois há particularidades que devem ser levadas em consideração, além de contribuir para ocorrências constantes de perdas orçamentárias, comprometendo cada vez mais o funcionamento do setor público, dentre eles o IFPE e seus *campi*.

Os restos a pagar constituem um indicador de falhas recorrentes no sistema de gestão

orçamentária, com regras incapazes de atender às necessidades das instituições públicas. Essa questão não é exclusiva do campus Belo Jardim, mas afeta também os demais *campi* do IFPE. Ademais, as fragilidades locais institucionalizadas contribuem para a má gestão dos recursos, resultando no ciclo vicioso de inscrição de empenhos em restos a pagar.

Em suma, é imperativo destacar que, dentre os apontamentos da pesquisa, o fator tempo é crucial à execução do orçamento no campus Belo Jardim e demais unidades do IFPE. Em tese, as unidades com orçamentos mais modestos não deveriam ser substancialmente afetadas pelo princípio da anualidade. Em contraste, os *campi* que apresentam complexidades estruturais e orçamentárias mais significativas seriam mais impactados. Dessa forma, quanto maior o campus e o volume orçamentário, mais tempo será necessário para executar o orçamento.

O estudo tem potencial para auxiliar nas tomadas de decisão, na avaliação dos riscos associados à postergação das liquidações para o exercício seguinte, na observância do princípio da anualidade orçamentária — cuja aplicação praticamente elimina o risco de perdas — e no acompanhamento do planejamento das execuções orçamentárias.

Por fim, esta pesquisa aponta que há perdas orçamentárias decorrentes do cancelamento de empenhos inscritos em restos a pagar no campus de Belo Jardim, que totalizaram mais de R\$ 2,7 milhões apenas na década estudada (2014-2023). A partir da análise dos motivos que resultaram nessas perdas, foi possível produzir uma fonte de conhecimento científico de grande valia para os gestores do IFPE.

8.1 RECOMENDAÇÕES

Considerando o conjunto de dados empíricos produzidos, algumas recomendações se mostram pertinentes e poderão contribuir para os gestores do IFPE e das unidades vinculadas. No quadro 02, são apresentados alguns dos principais problemas identificados com a realização da pesquisa, bem como as recomendações pertinentes para sua resolução.

Destarte, é imperativo salientar que outras medidas podem ser implementadas, visto que as recomendações não esgotam as intervenções necessárias para os casos identificados. A aplicação prática dessas diretrizes está condicionada ao contexto institucional encontrado em cada *campi* do IFPE.

Quadro 1 - Principais problemas e recomendações

Problema identificado	Recomendação
-----------------------	--------------

Deficiência na elaboração do planejamento (PDO).	Elaborar o planejamento com participação das principais áreas demandantes; Deixar margem para acréscimo e supressões orçamentárias; Antecipar as licitações para o primeiro semestre e; Focar o na conclusão do ciclo orçamentário no exercício.
Princípio da anualidade não atendido.	Atender ao princípio da anualidade para reduzir o número de empenhos inscritos em RP.
Regras da Lei nº 4.320/1964 não atende ao atual modelo de gestão orçamentária para RP.	Esse é um problema de cunho nacional já consolidado por pesquisadores e sua cobrança precisa ser intensificada pelos dirigentes dos órgãos públicos.
Grande volume de inscrições em RP.	Estabelecer metas anuais para redução de inscrições em RP e; Investir na capacitação de servidores envolvidos com orçamento.
Altas taxas de cancelamentos de RP.	Criar mecanismos de controle das notas de empenhos em RP, como comissão exclusiva para estreitar contato com fornecedores.
Perda orçamentária com empenhos de RP.	Agir tempestivamente na solicitação de entrega dos bens empenhados para diminuir os riscos de fracasso.

Fonte: Elaborado pelo autor.

REFERÊNCIAS

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 / Presidência da República - Semestral, v. 7 jul/dez 2015, p. 128–154, 2015.

AMARAL, N. C. **Dois anos de Desgoverno – Os números da Desconstrução.** Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-os-numeros-dadesconstrucao/?doing_wp_cron=1645627188.2191870212554931640625>. Acesso em: 27 dez. 2024.

AMARAL, N. C. **O Novo PNE e o Financiamento da Educação no Brasil:** Os Recursos como um Percentual do PIB. In: III Seminário Brasileiro de Educação. CEDES, 28 fev. a 2 mar., 2011, Unicamp-SP.

AMARAL, N. C. **PEC 241/55: A “morte” do PNE (2014-2024) e o Poder de Reação dos Recursos Educacionais.** Revista São Petersburgo Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), v.32, n. 3, p. 653–673, set. /dez., 2016.

AQUINO, A. C. B. DE; AZEVEDO, R. R. DE. **Restos a Pagar e a Perda da Credibilidade Orçamentária.** Revista de Administração Pública, v. 51, n. 4, julho-agosto 2017, p. 580–595, 2017.

ARAÚJO, I. DA P. S.; ARRUDA, D. G. **Contabilidade Pública – da Teoria à Prática.** São Paulo: Saraiva, 2004.

ARAÚJO, J. G. R. DE; LINS, T. S. M.; DINIZ, J. A. **O Fenômeno Use it or Lose it na Execução Orçamentária das Universidades Federais e a Inscrição em Restos a Pagar.** Advances in Scientific and Applied Accounting, v. 15, n. 1, p. 109–124, 2022.

ARAÚJO, M. A. D. DE; MACEDO, M. N. **O Desmonte da Educação Superior no Governo Bolsonaro.** IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo, SP, 5 a 7 out. 2022.

ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Investimentos em Educação do Governo Bolsonaro é o mais Baixo da Década.** Disponível em: <<https://www.apub.org.br/investimentos-em-educacao-do-governo-bolsonaro-e-o-mais-baixo-da-decada>>. Acesso em: 26 dez. 2024.

ÁVILA, C. A. DE; BÄCHTOLD, C.; VIEIRA, S. DE J. **Noções de Contabilidade Pública.** Curitiba: Instituto Federal do Paraná. 2013.

BALDO, R. A. **Orçamento Público: Noções Fundamentais. Em: Orçamento público no Brasil.** 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2023. v. 1.

BAUMGARTEN, L. **Os Efeitos da Política de Austeridade Fiscal no Orçamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil entre os Anos de 2015 e 2021.** Dissertação

(Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, 2022.

BRASIL. **Congresso Nacional.** Empenho. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/empenho>>. Acesso em: 16 dez. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República, [2025]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 26 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.** Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm>. Acesso em 09 de mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.428, de 28 de junho de 2018.** Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9428.htm>. Acesso em 25 de ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 101, de 17 de maio de 2000.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. **Lei no 4.320, de 17 de março de 1964.** Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/l4320.htm>>. Acesso em: 9 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. **Projeto de lei do PPA 2024-2027** / Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Nacional de Planejamento. -- Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/projeto-de-lei-ppa-2024-2027/pl-anexos-atualizados.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2025.

BRASIL. **Orçamento Público.** Portal da Transparência. Disponível em: <<https://portal.datatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>>. Acesso em: 1 dez. 2024.

BRASIL. **Planejamento Orientado à Agenda 2030** / Ministério do Planejamento e Orçamento. – Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/planejamento-orientado-a-agenda-2030.pdf>. Acesso em 07. Mar. 2025.

BRASIL. Portal da Transparência. **Execução da despesa pública.** Disponível em: <<https://portal.datatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>>. Acesso em: 16 dez. 2024.

BRASIL. **Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.** Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/ept/rede-federal>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 10. ed. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2023. Disponível em: <file:///C:/Users/USER/Documents/MPPP/DISSERTA%C3%87%C3%83O/BIBLIOGRAFIA S/MCASP%20-%2010%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 27. Nov. 2024.

BRASIL. **Vinculações Constitucionais no Financiamento da Educação Básica**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/financiamento-da-educacao-basica/vinculacoes-constitucionais>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

CAMPOS, M. L. DOS S.; JÚNIOR, L. H. T. P. **O Orçamento Público e sua Flexibilização, Através dos Créditos Adicionais como Política Pública**. Semina - revista dos pós-graduandos em história da UPF, v..22, N.3, p.78-94, ESPECIAL, 2023.

CARNEIRO, L. M.; COSTA, M. C. **Fatores Associados ao Erro de Previsão de Despesa Orçamentária nos Municípios Brasileiros**. Caderno de Finanças Públicas, Brasília, v. 21, n. 2, p. 1-41, sep. 2021.

COELHO, J. **Princípio de Eficiência: Parâmetro para uma Nova Gestão**. Revista do TCU 122, set-dez 2011.

CONIF. **Impactos da Contenção Orçamentária na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. Disponível em: <<https://portal.conif.org.br/geral/impactos-da-contencao-orcamentaria-na-rede-federal-de-educacao-profissional-cientifica-e-tecnologica>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

CONTI, J. M. **Leis Orçamentárias e o Planejamento da Ação Governamental**. Em: Orçamento público no Brasil. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023. v. 1.

CONTI, J. M. **Levando o Direito Financeiro a Sério: A Luta Continua** [livro eletrônico] / José Mauricio Conti. -- 3. ed. -- São Paulo: Blucher, 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/USER/Documents/MPPP/DISSERTA%C3%87%C3%83O/DEFESA/BIBLIOGRAFIA/LEVANDO%20O%20DIREITO%20FINANCEIRO%20A%20S%C3%89RIO.pdf> Acesso em: 21 fev. 2025.

COSTA, I. **O Futuro do Orçamento**. Em: Orçamento público no Brasil. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023. v. 1 p. 296.

COURI, D. V. **Além do Imediatismo: Instrumentos para Romper a Miopia Fiscal no Brasil**. Em: Ensaios Sobre Orçamento Público. 1. ed. Brasília: Conorf, 2024. v. 1 p. 356.

CREPALDI, G. S.; CREPALDI, S. A. **Orçamento Público: Planejamento, Elaboração e Controle**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRUZ, B. N. C. D.; MARTINELLI, T. A. P. **Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe: Repercussões na Educação Latino-americana.** Educação em Revista Belo Horizonte v.40 e 44663 2024 EDUR • Educação em Revista. v. 40, p. 1–23, 2024.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 30.ed. Ver., atual. e ampl ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ESTADO. Agência. **Educação Perde R\$ 10,5 bi em 2015.** UOL Notícias, 2 jan. 2016. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2016/01/02/educacao-perde-r-105-bi-em-2015.htm>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

FENAFAR (REUTERS). **Temer corta verba de educação, saúde, assistência social e saneamento.** Disponível em: <<https://fenafar.org.br/2022/05/16/temer-corta-verba-de-educacao-saude-assistencia-social-e-saneamento/>>. Acesso em: 23 dez. 2024.

FERNANDES, G. A. DE A. L.; GONZALEZ, M. S.; PECCIOLI, S. E. C. **Efetividade dos Gastos Públicos em Educação e os Resultados no IDEB: Análise do Ensino Médio Público.** Revista do TCU, v. 153, n. 1, p. 145–169, jan./jul. 2024., p. 145–169, 2024.

FORTIS, M.; GASPARINI, C. **Plurianualidade Orçamentária no Brasil: Diagnóstico, Rumos e Desafios.** Brasília: ENAP, 2017.

GARSON, S. **Planejamento, Orçamento e Gasto com Políticas Públicas: Uma Metodologia de Apuração para Estados e Municípios.** Porto Alegre: Editora Fi, 2018.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo.** 8 ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2003.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental: Teoria, Sistema, Processo /** James Giacomoni. São Paulo: Atlas, 2019.

GOBETTI, S. W. **As Distorções na Estimativa dos Investimentos Públicos Decorrentes dos Critérios de Contabilidade dos Governos.** Revista do TCU. Ano 36. v. 107. jan. – dez. 2006. Disponível em:< file:///C:/Users/USER/Downloads/26-24-PB.PDF>. Acesso em: 29 ago. 2025.

GRISA, G. **Como foi o Desempenho do Governo Bolsonaro na Educação.** Gregório Grisa, 2022. Disponível em: <<https://gregoriogrisa.com.br/como-foi-o-desempenho-do-governo-bolsonaro-na-educacao/>>. Acesso em: 26 dez. 2024.

HOLMES, S. SUSTEIN, C. R.: **O Custo dos Direitos [livro eletrônico]:** Por que a Liberdade Depende dos Impostos / Stephen Holmes e Cass R. Sunstein; tradução de Marcelo Brandão Cipolla. -- São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

INSTITUTO FEDERAL DE PERNAMBUCO. **Acesso à Informação Institucional.** Disponível em: <<https://portal.ifpe.edu.br/acesso-a-informacao/institucional/>>. Acesso em: 14 jan. 2024.

INSTITUTO FEDERAL DE PERNAMBUCO. **Histórico**. Disponível em: <<https://portal.ifpe.edu.br/belo-jardim/o-campus/historico/>>. Acesso em: 14 jan. 2024.

JACINTHO, R. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Ática, 1989.

LANIS, G. P.; BUENO, N. P. **Fatores que Influenciam a Eficiência da Gestão Orçamentária Anual**. Revista Gestão e Planejamento, v. 21, p. 298–316, 2020.

LIMA, H. C. R. DE; BARBOSA, J. DE A. B.; OLIVEIRA, P. R. P.; SANTOS, M. H. P. DOS. **A Educação Superior nos Governos de Lula e de Bolsonaro: Uma Análise a partir dos Programas de Governo**. Id on Line Rev. Psic., Julho/2023, vol.17, n.67, p. 29-48, 2023.

LIMA, M.; MACIEL, S. L. **A reforma do Ensino Médio do Governo Temer: do direito Educação à no contexto de crise do capital Brasil**. Revista Brasileira de Educação, v. 23, e 230058, 2018.

MEIRELLES, L. M. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MORAES, A. DE. **Direito Constitucional** – Atualizada com a Emenda constitucional n. 39/02. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAIS, E. M. DE; SANTOS, C. R. DOS; PAIVA, I. A. DE. **Políticas Públicas de Educação no Contexto Neoliberal: Um Breve Balanço**. INTER-LEGERE, v. 4, n. 31, p. c25900, São Paulo, 2021.

NOGUEIRA, S. C. C.; TAVARES, T. **A Relação Conflituosa entre a Meta 20 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e a Emenda Constitucional 95/2016**. FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, v. 10 n. 34, p. 1–18, 2020.

NONAKA, T. H. **Restos a Pagar não Processados como Indicador de Eficiência na Gestão Orçamentária**. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia). Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, 2019.

OLIVEIRA, F. A. DE. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil**. Editora Hucitec, São Paulo, 2012.

OLIVEIRA, T. F. S. FREITAS, M. A. L. DE; SOUZA, F. G. DE; MARTINS, L. C. **A Execução Orçamentária da Despesa nas Universidades Federais de Ensino Superior Afeta o Índice Geral dos Cursos?** XX USP INTERNATIONAL CONFERENCE IN ACCOUNTING. Anais São Paulo: Universidade de São Paulo, 2020.

PAIVA, A. B.; MESQUITA, A. C. JACCOUD, L.; PASSOS, L. **O Novo Regime Fiscal e suas Implicações para Política de Assistência Social no Brasil**. Técnica da Nota, n. 27, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_27_disoc.pdf>. Acesso em 24 dez. 2024.

PEIXOTO, A. A. A.; PEIXOTO, A. G. **Restos a Pagar - Um Procedimento Contábil Legalmente Instituído com Severas Implicações no Equilíbrio Orçamentário**. CIDESP - Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público, 2017. ANAIS, I Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público, 2017.

PINTO, É. G.; XIMENES, S. B.; CARVALHO, A. R. DE. **A Educação como Investimento como política**: Necessidade Política, Debate Econômico e Proposições Institucionais. Arquivos Analíticos de Políticas Educativas. Revista acadêmica, avaliada por pares, independente, de acesso aberto, e multilíngue, v. 30, n. 475, 2022.

PISCITELLI, R. B.; TIMBO, M. Z. F.; ROSA, M. B. **Contabilidade Pública**: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 1997.

RAMOS, J. M.; TAVARES, S. M. N. **Desconstrução e Desfazimento do Orçamento da Educação Pública no Brasil no Período de 2018 a 2022**. Educ. Anal., Londrina, v. 9, n.1 JAN./MAR.2024, p. 242–260, 2024.

SALVADOR, E. **Financiamento da Educação no Contexto de Ajuste Fiscal no Brasil**. Dossiê | Financiamento da educação, políticas educativas e garantias de direito, v. 45, p. 9-10. 2024. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/es/a/7HPK8T3TQT6XSPGxhyFy44B/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em 11 jan.2025.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Conflito Distributivo em Tempos de Ajuste Fiscal no Brasil**. In: CASTRO, J.; POCHMANN, M. (org.). Brasil: Estado social contra a barbárie. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. p. 367-388.

SANTOS, C. S. **Introdução à Gestão Pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, H. C. S.; VASCONCELOS, J. **Políticas Públicas Educacionais e a Responsabilidade Estatal**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v.09.n.05. São Paulo, 2023.

SECOM. TCU **Analisa Plano Nacional de Educação 2014-2024 e faz sugestões para o próximo Projeto**. 2024. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-analisa-plano-nacional-de-educacao-2014-2024-e-faz-sugestoes-para-o-proximo-projeto>>. Acesso em 22 jan. 2025.

SILVA, C. V. **A Eficiência do Orçamento Público na Universidade Estadual de Goiás (ueg) no Período de 2003 a 2022**. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público). Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE, Universidade de Brasília. Brasília 2023.

SILVA, J. C. DA; VASCONCELOS, E. F. **Manual de Execução Orçamentária e Contabilidade Pública**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1997.

SOARES, T. C.; VANZELLA, J. M. M. **O Agir Comunicativo à Luz das Políticas Públicas Educacionais no Brasil.** Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?q=pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas+educacionais+no+brasil&hl=pt-BR&as_sdt=0,5&as_ylo=2021>, p. 1–17>. Acesso em 14 jan. 2025.

SOUZA, C. S. DE. **O Papel do Controle Interno na Gestão dos Gastos Públicos Municipais.** Trabalho de Conclusão de Curso - Ciências Contábeis - FAE (Centro Universitário). Ciências Contábeis - FAE (Centro Universitário). Curitiba, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Fatos Fiscais.** Disponível em: <<https://sites.tcu.gov.br/fatos-fiscais/educacao.html>>. Acesso em: 21 fev. 2025.

UNESCO - **Equidade e Financiamento da Educação na América Latina.** - Brasília: UNESCO, IPE-Buenos Aires, 2002, p. 8.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES. **PNE Aprovado:** A luta agora é garantir 10% do PIB para a Educação. UNE, 2014. Disponível em: <<https://www.une.org.br/2014/05/pne-aprovado-luta-agora-e-garantir-10-do-pib-para-educacao/>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

VENDRAMINI, W. J; FERNANDES, M. D. E. **A Crise do Capital:** O Estado e as Políticas Públicas Educacionais no Brasil. In Revista de Comunicação Científica – RCC, Maio./Ago., Vol. I, n. 12, pgs. 123-138, 2023. ISSN 2525-670X. Disponível em: <<https://periodicos.unemat.br/index.php/rcc/issue/view/603>>. Acesso em 14 jan. 2025.

VIDINHO, J. S. ALVES, A. T. **Gestão de Custos na Administração Pública. Em:** A Gestão e Administração Financeira no Mundo Contemporâneo [recurso eletrônico]. Carolina Belli Amorim, Lorenzo Petrocchi Charpinel (organizadores). - Ponta Grossa: Aya, 2023. 204 p.

XIMENES, D.; LINDQUIST, C. **Como o Orçamento Revela o Desprestígio da Educação no Governo Bolsonaro.** In: Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Desmonte de políticas públicas no Brasil: contribuições técnicas para o debate. Brasília, DF: ANESP, 2022. p. 23-25. Disponível em: <<https://static1.squarespace.com/static/52a23eaae4b0a695ee3d229c/t/63518787b5ad2a3e6f9ddf7d/1666287525199/desmonte-2010.p>>. Acesso em 10 jan. 2025.

ZAGO, S. L. S. **Balanced Scorecard como Ferramenta de Avaliação de Desempenho da Gestão do Orçamento Público:** Caso Prático. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006.

APÊNDICE A – Caminhos orçamentários

Neste apêndice, são apresentados de forma resumida e didática os caminhos para a formação do orçamento, bem como a sua previsão legal. Ademais, são discutidas as responsabilidades do Poder Executivo em propor leis e do Poder Legislativo em analisar, suprimir, acrescentar e aprovar. Além disso, são apresentadas a definição e a distribuição orçamentária, iniciando-se no Conif, passando pelo Instituto Federal de Pernambuco (IFPE), até chegar aos *campi*.

O presente apêndice expõe os ciclos orçamentários da execução e dos restos a pagar. Por fim, é apresentado o escopo do quadro que explica a estrutura para elaboração do manual orçamentário, que será disponibilizado na forma de produto para o campus Belo Jardim e demais *campi* do IFPE.

1. ORGANOGRAMA DO ORÇAMENTO

Previamente à elaboração do manual de execução orçamentária, é imperativo apresentar a formação do orçamento em seus níveis macro, intermediário e local. Conforme demonstrado no organograma a seguir, é possível compreender a complexidade inerente à elaboração desse instrumento de planejamento, o qual deve abranger um planejamento quadrienal e apresentar, anualmente, metas, diretrizes e receitas para sua execução.

A sintonia entre os poderes Executivo e Legislativo é primordial para que haja sincronia entre as leis que compõem o orçamento. A coerência entre PPA, LDO e LOA é primordial para a implementação das políticas públicas previstas nesses elementos. A execução, por sua vez, é realizada por servidores que precisam estar cientes das normas impostas pelo ordenamento legal.

Organograma 1 - formação do orçamento



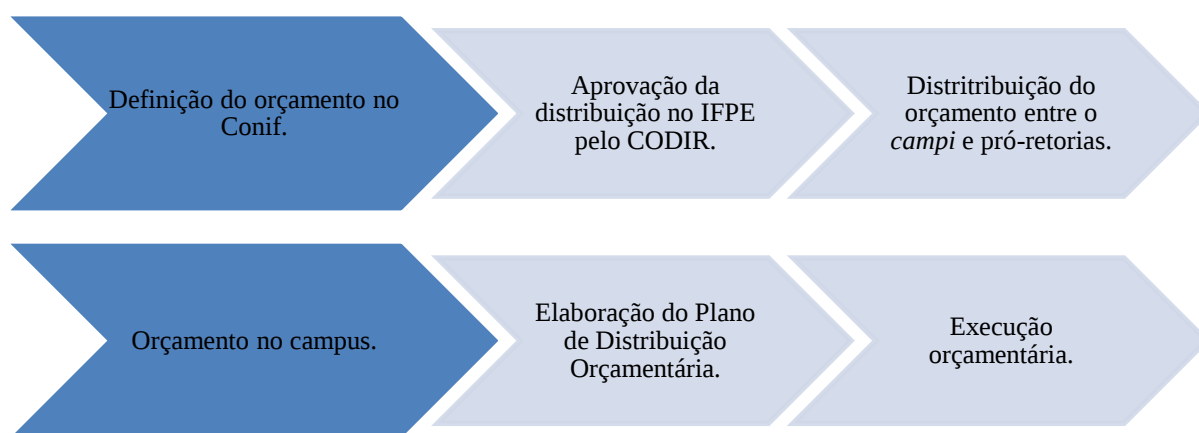
Fonte: Elaborado pelo autor.

1.1 DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO IFPE E SEUS CAMPIS

Após a conclusão da etapa de formação do orçamento, inicia-se a fase de distribuição. No âmbito dos Institutos Federais, a quantia a ser recebida por cada órgão é definida pelo Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Conif). As deliberações do conselho terão impacto direto no orçamento dos *campi* do IFPE, que também precisará da aprovação do Colégio de Dirigentes (CODIR) antes da descentralização final.

Após a aprovação no Colégio de Dirigentes o orçamento é distribuído entre as unidades do IFPE, que passam a realizar as alocações de recursos de acordo com suas necessidades. No campus Belo Jardim, essa etapa tem início com o Plano de Distribuição Orçamentária, ferramenta institucional utilizada para a distribuição dos recursos de acordo com as necessidades de cada área. Nesse momento, é imprescindível que os gestores demonstrem domínio em gestão orçamentária.

Organograma 2 - Distribuição orçamentária



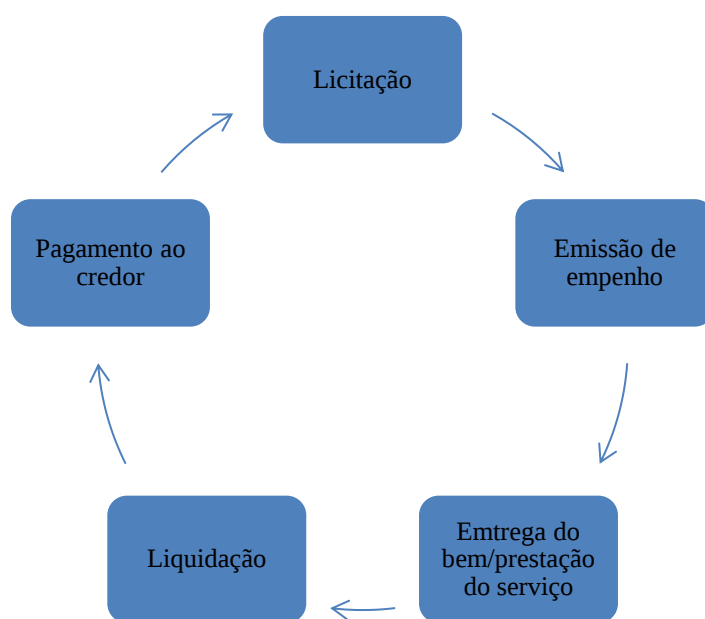
Fonte: Elaborado pelo autor.

1.2 CICLO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O ciclo da execução orçamentária é composto por etapas claramente definidas, conforme demonstrado no organograma abaixo. A execução orçamentária constitui a fase de aplicação prática do conhecimento teórico acumulado. No campus Belo Jardim, o ciclo orçamentário demanda atenção de diretores, coordenadores, contadores e pregoeiros. Nesse momento, o conhecimento orçamentário mostra-se uma ferramenta de grande valia, principalmente para os responsáveis pela tomada de decisões estratégicas.

Nesta etapa de execução, é importante salientar que a presença de falhas em qualquer uma delas é inaceitável, uma vez que resultaria na invalidação das ações já executadas e na impossibilidade de avançar para a etapa subsequente. Nesse contexto, o manual de execução orçamentária se mostra como um instrumento de suma importância, pois sistematiza de forma concisa as informações essenciais para uma execução orçamentária eficiente.

Organograma 3 - Ciclo da execução orçamentário



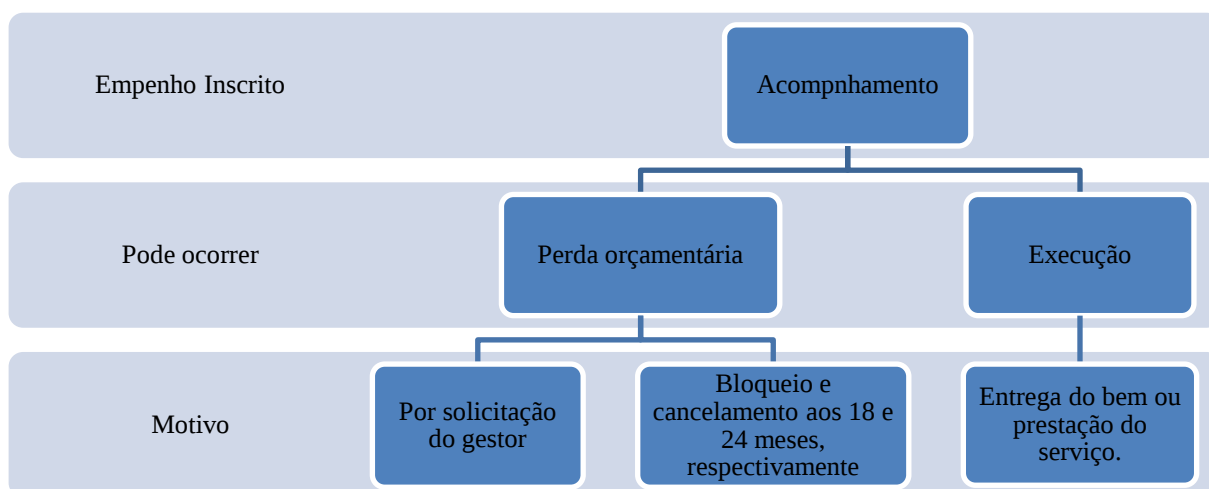
Fonte: Elaborado pelo autor

1.3 CICLO DOS RESTOS A PAGAR

Os restos a pagar constituem um desafio para os gestores do IFPE e de seus *campi*, incluindo o de Belo Jardim, que apresenta inscrições anuais vultosas. Dessa forma, uma parcela significativa do orçamento é transferida para execução no exercício seguinte, o que tem exigido maior atenção dos gestores e servidores responsáveis por esses recursos.

A inscrição dos empenhos em restos a pagar, não constitui uma solução para os problemas de gestão. Na prática, a referida ação concede um pouco mais de tempo para a conclusão do ciclo orçamentário. Contudo, tal ato simples acarreta uma série de implicações, dentre as quais se destacam: o aumento dos riscos de perda de recursos, a gestão de dois orçamentos e o impacto direto no recurso financeiro do orçamento do exercício em vigor.

Organograma 4 - Restos a pagar



Fonte: Elaborado pelo autor

1.4 ESTRUTURA DO MANUAL ORÇAMENTÁRIO

Considerando as informações apresentadas acerca da formação do orçamento e dos ciclos orçamentários, é imprescindível a elaboração de um documento de fácil acesso que contemple as informações principais sobre o tema. O quadro a seguir é apresentado como um escopo à criação de um manual de execução orçamentária, que tem o potencial de ser institucionalizado não apenas pelo campus Belo Jardim, mas também por todas as unidades do IFPE.

O manual em questão se destaca por sua linguagem acessível, disponibilidade para os servidores da instituição (por meio da sua publicação na página do IFPE na internet) e objetividade na abordagem dos temas apresentados. Diante do exposto, infere-se que o produto apresenta um agregado de informações com enorme potencial de uso nas atividades diárias do campus Belo Jardim.

Quadro 2 - Estrutura do manual de execução orçamentária

Objeto	Propósito
O que é orçamento?	A indagação apresentada tem por escopo instigar os gestores e servidores a realizarem uma autoanálise fundamentada em seu próprio conhecimento, fornecendo, consequentemente, subsídios à atualização no âmbito da área orçamentária.
O que é exercício financeiro?	Trata-se de uma questão frequentemente suscitada no âmbito do campus Belo Jardim. A compreensão de seu significado contribui para uma gestão mais eficiente do tempo, elemento

	fundamental para a execução orçamentária.
O que é nota de Empenho?	Saber o que é nota de empenhos é um aspecto de suma importância para os gestores, que necessitam conhecer sobre o seu fluxo. A definição de nota de empenho é fundamental para compreender sua função como via de circulação das finanças do campus.
O que significa anular empenho?	O objetivo desta pergunta é esclarecer aos gestores que o orçamento alocado nas notas de empenho pode ser reutilizado, caso haja a anulação da nota no exercício correspondente.
O que acontece se não empenhar todo orçamento?	É imprescindível ter ciência de que o recurso não empenhado nos prazos estipulados pelas instâncias superiores simplesmente retornará à sua origem. Tal informação é de suma importância para os indivíduos que atuam com orçamento público.
Como ocorre o ciclo orçamentário?	Aqui, os gestores terão a oportunidade de adquirir conhecimentos sobre as ações necessárias para o sucesso do planejamento. Eles compreenderão que quaisquer falhas em qualquer etapa do ciclo resultarão em um impacto negativo para o seu campus.
Posso usar orçamento de um exercício em outro?	A consciência de que o orçamento disponibilizado em determinado exercício é para uso exclusivo no ano da liberação, exerce pressão sobre os gestores, incentivando-os a cumprirem os prazos orçamentários.
O que significa inscrever empenhos em restos a pagar?	No âmbito orçamentário, é imprescindível ter o conhecimento necessário para responder a essa pergunta. A referida ação, apesar dos riscos inerentes, tem sido instrumental para que os gestores utilizem o orçamento já empenhado no exercício subsequente.
Posso reutilizar o orçamento de empenhos anulados?	A questão pode parecer repetida, mas aqui os gestores estarão aptos a remanejar os recursos alocados nas notas de empenho de maneira estratégica.
O que significa cancelar empenho de restos a pagar?	Esse conhecimento deve ser priorizado pelos gestores, visto que responder a essa questão demanda compreender os riscos de perda orçamentária e a importância das ações pré-inscrições em RP.
Por que é importante controlar os restos a pagar?	O intuito da questão é alertar o campus Belo Jardim sobre a necessidade de implementar sistemas de controle e acompanhamento com o objetivo de mitigar as perdas orçamentárias provenientes dos restos a pagar.

Fonte: Elaborado pelo autor.

APÊNDICE B - Manual de Execução Orçamentária

O presente manual destina-se a oferecer suporte aos gestores e diretores gerais do Instituto Federal de Pernambuco (IFPE), particularmente os do campus Belo Jardim, que necessitam obter conhecimento célere da estrutura orçamentária que deverão administrar nos anos subsequentes ao mandato. A elaboração deste produto é parte do requisito exigido pelo Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, ofertado pela Universidade de Pernambuco.

O QUE É ORÇAMENTO?

Para os órgãos públicos, orçamento representa uma parcela dos impostos arrecadados e transferidos para execução das atividades ofertadas por cada instituição. No caso do IFPE, ele é utilizado para manutenção do ensino, da pesquisa e da extensão, garantindo a todos os usuários condições mínimas de aprendizagem.

A distribuição orçamentária é realizada nos *campi* do IFPE, conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), observando as normas contidas nas leis orçamentárias, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA). A alocação orçamentária, uma vez disponibilizada para o IFPE, dá início ao processo de distribuição entre as unidades, as quais já dispõem de critérios previamente definidos e acordados pelo Colégio de Dirigentes (CODIR) no Plano de Distribuição Orçamentária (PDO).

A alocação orçamentária nos *campi* é realizada de acordo com o seu próprio PDO, o qual detalha as necessidades de aquisições e contratações específicas da unidade. Cada campus é responsável pela elaboração do seu planejamento orçamentário, peça fundamental para a alocação de recursos. Nesse documento, são discriminadas as reservas orçamentárias previstas para o funcionamento do campus, e o gestor pode recorrer a ele para realizar readequações, se necessário.

De modo geral, o orçamento constitui a principal peça que baliza as ações desenvolvidas no âmbito do campus. Sem a disponibilidade de recursos orçamentários, torna-se impossível efetuar o pagamento de bolsas assistenciais, adquirir insumos, realizar contratações terceirizadas, além de honrar compromissos com serviços de água, luz e diárias. O ensino,

principal produto ofertado, conta com a disponibilização do orçamento para que todas essas etapas sejam desenvolvidas de forma a garantir formação de excelência aos discentes.

O QUE É EXERCÍCIO FINANCEIRO?

O exercício financeiro abarca o período compreendido entre o dia 1º de janeiro e o dia 31 de dezembro. Tal intervalo de tempo é coincidente com o ano civil. Nele, o orçamento deve ser utilizado pelos gestores para realizar todas as aquisições necessárias, na prática significa, alocar os recursos em notas de empenhos, ou seja, esse período corresponde a anualidade orçamentária que deve ser respeitada para utilização dos recursos.

O presente intervalo de tempo encontra respaldo legal na Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo vedada a transposição de recursos para o ano subsequente. Em outras palavras, todo orçamento que não for empenhado até os prazos legais estipulados deverá ser devolvido à sua origem.

O QUE É NOTA DE EMPENHO?

A nota de empenho constitui uma reserva orçamentária destinada à aquisição ou contratação de serviços previamente licitados. As notas de empenhos são emitidas em favor do licitante que obteve êxito no certame, constituindo a obrigação da Administração em realizar o pagamento ao fornecedor após a conclusão da entrega ou prestação do serviço.

A relação estabelecida pela nota de empenho, entre fornecedor e órgão público, é de suma importância, visto que qualquer falha no processo do ciclo orçamentário pode acarretar sérios problemas para a aquisição em questão. O acompanhamento na execução das etapas que envolvem os recursos públicos deve ser realizado com o devido cuidado, em conformidade com as normas legais vigentes.

O QUE SIGNIFICA ANULAR EMPENHO?

As anulações de empenhos constituem mecanismos empregados pelos gestores públicos para o controle do orçamento. Adiante, será discutido o cancelamento de empenho, cuja ação resulta em perdas orçamentárias. Aquisições ou contratações que não foram concretizadas no exercício financeiro têm sua reserva orçamentária na forma de nota de empenho, passível de anulação. A referida ação visa desobrigar os fornecedores/prestadores de serviços de cumprirem

com as obrigações contratuais. Contudo, os contratados estão sujeitos às sanções previstas no edital ou termo de referência, que constituem os instrumentos legais que regem o processo de licitação.

De modo geral, e apesar de não caracterizar perda de recurso, as anulações frustram todo o processo desenvolvido pelo agente público, desde o planejamento, a distribuição do orçamento, os processos licitatórios e os ciclos orçamentários praticamente concluídos. Esse revés na última etapa não é algo incomum no serviço público, visto que ele exige dos burocratas de nível de rua ações imediatas para realocação de recursos.

Portanto, a instituição deve contar com um planejamento orçamentário robusto e eficiente para lidar com os fatores externos, o que, na maioria das vezes, exige o desenvolvimento de atividades administrativas conjuntas entre os setores requisitantes e a área de compras para acelerar novas aquisições, reaproveitando o orçamento da compra fracassada.

O QUE ACONTECE SE NÃO EMPENHAR TODO ORÇAMENTO?

Ao término de cada exercício financeiro, as instituições públicas são compelidas a restituir o orçamento, o qual, por motivos diversos, não se converteu em nota de empenho. Em tal circunstância, a instituição experimenta perda de recursos em virtude da sua incapacidade técnica, operacional e de planejamento para utilizar plenamente os recursos disponibilizados.

Nesses casos, a devolução de orçamento deve servir de alerta ao gestor, que deve buscar imediatamente soluções para que essa ação não se torne comum. Em face da escassez de recursos nas instituições, a primeira medida que a gestão deve evitar é a demonstração de ineficiência na execução orçamentária.

COMO OCORRE O CICLO ORÇAMENTÁRIO?

As fases correspondentes ao ciclo orçamentário são três, a saber: a primeira fase é iniciada com a emissão de empenho, que corresponde à reserva de uma parte do orçamento para a aquisição de determinado bem ou pagamento pela prestação de serviços aos fornecedores. Nesta etapa, a gestão institucional (ordenador de despesas e gestor financeiro) autoriza, de acordo com o planejamento prévio, as alocações de recursos por meio de nota de empenho. Após a emissão, as unidades competentes são responsáveis por dar andamento aos processos de ordem de serviço e entrega de bens.

A segunda etapa é iniciada com a liquidação, que está estritamente vinculada à entrega

do material e/ou prestação do serviço, comprovada pelo fator gerador, ou seja, a emissão da nota fiscal devidamente atestada pelos setores requisitantes e os respectivos fiscais. A liquidação, por sua vez, consiste na inserção da nota fiscal nos sistemas de pagamento do governo federal, de modo que ela integre o rol de credores a receber e, simultaneamente, seja visualizada para disponibilização de recursos financeiros. Dessa forma, os pagamentos são realizados pelos burocratas de nível de rua, devidamente autorizados para tal ação.

A última etapa do ciclo orçamentário representa as transferências financeiras destinadas aos credores. Os credores obtêm os valores transferidos via sistema bancário (crédito em conta), ou por meio do Sistema de Transferência Instantânea (PIX). O procedimento em questão é realizado por, no mínimo, três servidores. O primeiro servidor é responsável pela execução financeira, enquanto o segundo e o terceiro servidores validam o pagamento e executam comandos no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI Web).

POSSO USAR ORÇAMENTO DE UM EXERCÍCIO EM OUTRO?

Em conformidade com o princípio da anualidade, não se permite utilizar o orçamento de determinado ano em outro. A gestão das finanças públicas está condicionada ao cumprimento das normas instituídas. A ausência de limites no emprego dos recursos públicos compromete a estabilidade financeira do país.

O orçamento disponibilizado e não utilizado deve ser devolvido para sua origem. Nesse caso, o gestor sofre um golpe duplo, o primeiro caracterizado pela perda de recursos e o segundo pela incapacidade técnica e administrativa em executar o orçamento recebido. Nesse caso, são expostos os motivos que motivaram as devoluções como falta de planejamento, equipe sem o conhecimento necessário na área, ou, até mesmo, inércia da própria gestão.

O QUE SIGNIFICA INSCREVER EMPENHOS EM RESTOS A PAGAR?

Criado para situações excepcionais, o mecanismo de registro de notas de empenho em restos a pagar tem sido instrumental para a gestão, evitando a devolução de orçamento ao final do exercício, especialmente quando o ciclo de aquisição e execução orçamentária não foi completamente concluído. É comum que as instituições públicas alcancem o final do exercício com parte do orçamento disponível para execução e um grande volume de empenhos aguardando a entrega de materiais.

Isso, leva os gestores a acelerarem as ações de emissão de empenho para evitar

devoluções, além de utilizarem a prerrogativa da Lei nº 4.320/64 para inscreverem em restos a pagar aquelas notas de empenho que têm o interesse direto da administração na aquisição dos bens comprados e que até 31 de dezembro não foram liquidadas e pagas.

No entanto, o fato de transferir a operação financeira das notas de empenhos de um ano para outro não garante a entrega dos bens pelo fornecedor. De fato, o que se observa é a potencialização de perdas orçamentárias. Caso esses empenhos não sejam finalizados com as etapas de liquidação e pagamento, após a entrega do material, serão cancelados e o orçamento será devolvido automaticamente ao erário.

Diante do conjunto de adversidades impostas ao Ordenador de Despesa, a inscrição em restos a pagar torna-se uma saída imediata para justificar aquisições ainda em atraso, a demora na liberação do orçamento no primeiro semestre do ano, dentre outras. Apesar do alívio imediato, outra questão emerge: a criação de um orçamento paralelo, que deve ser gerenciado e supervisionado juntamente com as ações no novo ciclo orçamentário. Tal exigência demanda mais dedicação e discernimento por parte da equipe encarregada por liderar essa dupla administração orçamentária.

POSSO REUTILIZAR ORÇAMENTO DE EMPENHOS ANULADOS?

É permitido sim, mas, para isso, a anulação deverá ocorrer no mesmo ano da emissão do empenho. Essas anulações de empenhos representam para o gestor uma ferramenta de controle na qual são minimizadas perdas de orçamento. Ao anular o empenho, o gestor tem a possibilidade de realocar esse orçamento em outras contratações ou compras.

As anulações são realizadas com frequência pelos gestores para otimizar o orçamento e promover uma melhor adequação das compras públicas dentro de determinado exercício financeiro. A gestão orçamentária, em instituições públicas, demanda que os gestores dediquem atenção integral e tenham pleno domínio das diretrizes impostas pelo ordenamento contábil e financeiro do governo federal.

O QUE SIGNIFICA CANCELAR EMPENHO DE RESTOS A PAGAR?

A referida ação implica perdas orçamentárias, uma vez que a legislação em vigor não autoriza o emprego do saldo cancelado. O cancelamento do empenho implica dispensar o fornecedor da obrigação de entregar o bem e desobriga a administração de efetuar os pagamentos. Dessa forma, o setor público é penalizado com a perda do recurso cancelado, já

que este retorna automaticamente à União.

As perdas não se restringem ao aspecto orçamentário. Elas, também estão associadas ao trabalho dos servidores, desde a fase de planejamento até a emissão de empenho. Nesse processo, há um emprego de recursos humanos e materiais em todas as etapas de aquisição.

A gestão dos restos a pagar, provenientes de regulamentos governamentais, não permite seu uso por tempo indeterminado. Após 18 meses de sua emissão, a nota de empenho é automaticamente bloqueada, configurando o primeiro obstáculo encontrado. Entretanto, caso haja interesse por parte da administração, é possível realizar o desbloqueio mediante justificativa, a fim de utilizar o saldo até 31 de dezembro do ano em que ocorreu o bloqueio. Posteriormente, os saldos, nas notas de empenhos bloqueados e desbloqueados, serão cancelados automaticamente em 31 de dezembro do ano do desbloqueio.

Em suma, o cancelamento de empenhos, seja de forma automática ou mediante solicitação do Ordenador de Despesas, resulta em prejuízo institucional. Em contexto orçamentário, um aspecto notável é a falta de conhecimento por parte dos departamentos envolvidos no processo financeiro das instituições sobre tal ação. Essa ausência de informação pode, por sua vez, contribuir para o cenário atual enfrentado pelo setor público, marcado pelo dilema dos restos a pagar.

POR QUE É IMPORTANTE CONTROLAR OS RESTOS A PAGAR?

A gestão do orçamento transferido de um exercício fiscal para outro, na forma de despesas já empenhadas, demanda uma atenção especial por parte do gestor. Isso porque, em caso de quebra em qualquer das etapas seguintes, há a perda de recursos não aplicados, há a não realização de aquisições e o não atendimento de demandas. Destaca-se que, em tal cenário, a anulação de despesas para o reaproveitamento do orçamento não é permitida.

Os restos a pagar demandam que os burocratas do nível de rua atuem de maneira eficiente na busca pela concretização de tudo aquilo que foi para o ano seguinte, eles representam a aspiração dos requisitantes para o desenvolvimento de suas atividades.

A criação de mecanismos de controle dos restos a pagar é de suma importância para os ordenadores de despesas. O monitoramento mencionado tem como objetivo evitar que os empenhos sejam negligenciados por longos períodos, visto que tal circunstância potencializa as chances de fracasso na aquisição dos bens. Com o decurso do tempo, há uma maior probabilidade de cancelamento da nota de empenho, em virtude de uma gama de fatores externos, tais como a inflação, a escassez de matéria-prima e o desinteresse por parte do

fornecedor.

Dessa maneira, a celeridade na execução dos pedidos exige um estreitamento da comunicação com as empresas. Consequentemente, o percentual de sucesso na aquisição dos bens empenhados no ano anterior é otimizado.

A gestão do orçamento paralelo, representado pelos restos a pagar, deve ser abordada com maior rigor e atenção em comparação com os recursos do próprio exercício. Embora o tempo seja desfavorável para ambos, os restos a pagar contribuem de forma mais evidente para as perdas orçamentárias, tendo em vista que a utilização dos recursos cancelados é proibida. A responsabilidade pelo controle e execução das notas de empenhos é da administração, que deve atuar para diminuir os impactos dos restos a pagar cancelados.