

# 18

## Mapeamento dos restos a pagar da União inscritos em 2012 e relativos a transferências a Municípios

Os restos a pagar constituem um montante expressivo no orçamento da União sem ser executado. Os municípios enfrentam problemas porque os recursos seguem um cronograma de execução político que os deixa em sérias dificuldades. A Confederação Nacional de Municípios (CNM) realizou um amplo levantamento de todos os restos a pagar do orçamento da União vigentes no exercício de 2012 que têm como favorecidos os Municípios brasileiros. O estudo abrangeu 61.715 processos de despesas (empenhos), que correspondem a um total de restos a pagar inscritos de R\$ 24.625.741.720. Deste total, R\$ 3,8 bilhões são restos a pagar processados e R\$ 20,8 bilhões são não processados. Até o final de abril deste ano, apenas 16,8% (R\$ 619.824.404) dos restos a pagar processados foram pagos, enquanto que 11,2% (R\$ 2.332.959.477) dos não processados foram pagos. (ver conceitos no glossário ao final).

Acumulam-se sem execução restos a pagar inscritos desde 2003. Acompanhe os valores a baixo (*em anexo também são apresentados estes valores por órgão superior e por unidade da federação*).

### Restos a pagar vigêntes no exercício de 2012 com favorecimento a Municípios:

Ano Emissão Empenho	RP Não-Proc Inscrito	RP Proc Inscrito	RP Não-Proc Insc. Outros Exercícios	RP Inscrito
2002	-	3.396.830	-	3.396.830
2003	-	15.903.339	-	15.903.339
2004	-	43.365.972	-	43.365.972
2005	-	69.826.679	-	69.826.679
2006	-	135.859.620	1.640.026	137.499.646
2007	-	693.746.720	287.416.166	981.162.886
2008	-	733.731.354	929.867.073	1.663.598.427
2009	-	1.066.265.391	3.066.626.301	4.132.891.692
2010	-	672.741.046	5.522.827.212	6.195.568.257
2011	10.963.288.628	419.239.363	-	11.382.527.991
<b>Total</b>	<b>10.963.288.628</b>	<b>3.854.076.313</b>	<b>9.808.376.778</b>	<b>24.625.741.720</b>

Nestes valores, como veremos, estão inclusas obras e aquisições de equipamentos que já foram realizadas e entregues e cujos pagamentos estão pendentes por força da inadimplência da União.

Considerando o número de empenhos como referência, do total de 61.715 processos de despesa (empenhos) inscritos em restos a pagar em que os beneficiários são municípios, 12.763 (20,7%) são processados, 24.004 (38,9%) são não processados do ano de 2011 e 25.501 (41,3%) são não processados de exercícios anteriores.

**Nº de empenhos inscritos em restos a pagar vigêntes no exercício de 2012 com favorecimento a Municípios**

Ano Emissão Empenho	RP Proc Inscrito	RP Não-Proc Inscrito	RP Não-Proc Insc. Outros Exercícios	RP Inscrito
2002	4	-	-	4
2003	215	-	-	215
2004	422	-	-	422
2005	466	-	-	466
2006	1.011	-	3	1.014
2007	2.234	-	974	3.164
2008	2.722	-	2.618	5.185
2009	3.782	-	8.744	12.281
2010	1.549	-	13.162	14.673
2011	358	24.004	-	24.291
<b>Total</b>	<b>12.763</b>	<b>24.004</b>	<b>25.501</b>	<b>61.715</b>

Preocupada com o risco de cancelamento dos restos a pagar não processados, a CNM também promoveu uma ampla pesquisa junto às prefeituras de todo o País para avaliar a real situação dos processos de despesas relativos a estes recursos. Foram avaliados 10.948 dos 49.505 empenhos de restos a pagar não processados e foi identificado que eles se dividem da seguinte maneira:

Tipo	RP Inscrito	%	Nº Empenhos	%
Aquisição de Equipamento	208.000.365	6,4%	919	8,4%
Obra	2.678.597.410	82,8%	8.749	79,9%
Subtotal (obra + equipamento)	2.886.597.776	89,3%	9.668	88,3%
Custeio	30.349.625	0,9%	95	0,9%
Não identificado	316.535.777	9,8%	1.185	10,8%
<b>Total geral</b>	<b>3.233.483.177</b>	<b>100,0%</b>	<b>10.948</b>	<b>100,0%</b>

Como retratado acima, a pesquisa identificou que a grande maioria das despesas (79,9%) são relativas à realização de obras nas localidades brasileiras, as quais respondem por 82,8,% dos recursos não repassados e inscritos. Processos relativos à aquisição de equipamentos respondem por 8,4% do total e representam 6,4% dos recursos. Já as transferências relativas a despesas de custeio somam apenas 0,9% e correspondem a mesmo percentual do montante. Por fim, 10,8% dos empenhos pesquisados não foram identificados pelas prefeituras.

A CNM também pesquisou o andamento efetivo nos municípios dos processos de despesa relativos a obras e aquisição de equipamentos. Dos empenhos identificados por estes tipos de despesa, 56,8% são referentes a despesas já licitadas e contratadas, que somam a 55,4% dos recursos correspondentes. Valores correspondentes nas tabelas abaixo.

Etapa	RP Inscrito	%	Nº Empenhos	%
Contratada	1.597.863.848	55,4%	5.490	56,8%
Não contratada	1.288.733.927	44,6%	4.178	43,2%
<b>Total</b>	<b>2.886.597.776</b>	<b>100,0%</b>	<b>9.668</b>	<b>100,0%</b>

Etapa	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Contratada	30.785.192	86.461.542	338.252.354	507.517.447	634.847.314	1.597.863.848
Não contratada	4.781.384	15.853.564	102.340.955	419.888.151	745.869.873	1.288.733.927
<b>Total</b>	<b>35.566.575</b>	<b>102.315.106</b>	<b>440.593.309</b>	<b>927.405.598</b>	<b>1.380.717.187</b>	<b>2.886.597.776</b>

Dos R\$ 1,6 bilhões já contratados, como vemos na tabela abaixo, 73,1% já tiveram sua execução iniciada. Este percentual de recursos corresponde a 77% dos empenhos nesta situação.

Etapa	RP Inscrito	%	Nº Empenhos	%
Iniciada	1.168.704.219	73,1%	4.226	77,0%
Não iniciada	429.159.629	26,9%	1.264	23,0%
<b>Total</b>	<b>1.597.863.848</b>	<b>100,0%</b>	<b>5.490</b>	<b>100,0%</b>

Etapa	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Iniciada	19.501.857	80.774.586	318.600.131	327.504.318	422.323.328	1.168.704.219
Não iniciada	11.283.334	5.686.956	19.652.223	180.013.129	212.523.986	429.159.629
<b>Total</b>	<b>30.785.192</b>	<b>86.461.542</b>	<b>338.252.354</b>	<b>507.517.447</b>	<b>634.847.314</b>	<b>1.597.863.848</b>

A Confederação Nacional de Municípios também questionou aos governantes municipais sobre os investimentos já iniciados, constatando que 79,8% já tiveram pelo menos uma medição por parte de um representante do Governo Federal.

Etapa	RP Inscrito	%	Nº Empenhos	%
Medida	933.157.471	79,8%	3.533	83,6%
Não medida	235.546.748	20,2%	693	16,4%
<b>Total</b>	<b>1.168.704.219</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.226</b>	<b>100,0%</b>

Etapa	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Medida	13.465.852	73.336.471	294.717.777	240.717.796	310.919.576	933.157.471
Não medida	6.036.006	7.438.115	23.882.354	86.786.522	111.403.751	235.546.748
<b>Total</b>	<b>19.501.857</b>	<b>80.774.586</b>	<b>318.600.131</b>	<b>327.504.318</b>	<b>422.323.328</b>	<b>1.168.704.219</b>

Por fim, 16,5% dos investimentos já iniciados já estão concluídos, que correspondem a 23,2% dos processos de despesas iniciados. Veja tabulação abaixo.

Etapa	RP Inscrito	%	Nº Empenhos	%
Concluída	192.345.625	16,5%	982	23,2%
Não concluída	976.358.595	83,5%	3.244	76,8%
<b>Total</b>	<b>1.168.704.219</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.226</b>	<b>100,0%</b>

Etapa	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Concluída	2.844.561	13.169.703	60.880.812	52.572.877	62.877.670	192.345.625
Não concluída	16.657.296	67.604.882	257.719.319	274.931.440	359.445.657	976.358.595
<b>Total</b>	<b>19.501.857</b>	<b>80.774.586</b>	<b>318.600.131</b>	<b>327.504.318</b>	<b>422.323.328</b>	<b>1.168.704.219</b>

Em resumo o que concluímos é que 6,7% dos investimentos inclusos em restos a pagar não processados já estão concluídos, bem como 40,5% tratam-se de ações já iniciados e mais da metade, 55,4%, são ações já e contratados. Veja quadro resumo abaixo.

Etapas		RAP inscrito	%
<b>Obra e Aquisição</b>	<b>Contratada</b> 55,4%	<b>Iniciada</b> 40,5%	<b>Concluída</b> 192.345.625 6,7%
			<b>Não concluída</b> 976.358.595 33,8%
			<b>Não iniciada</b> 429.159.629 14,9%
	<b>Não contratada</b>		<b>1.288.733.927</b> 44,6%
	<b>Total</b>		<b>2.886.597.776</b> 100,0%

## Obras Concluídas

A CNM também pesquisou mais a fundo parte das obras concluídas para descobrir se houve algum pagamento por parte do Governo Federal e qual o principal motivo para o não pagamento, além de solicitar uma foto do investimento. Foram catalogadas com fotos cerca de 200 nesta situação (veja dois exemplos no anexo).

As obras selecionadas foram relativas a empenhos dos anos de 2008, 2009 e 2010. Como resultado, os prefeitos informaram que em 55,3% dos casos, a prefeitura recebeu parcialmente o recurso do convênio e nos demais 44,7% não recebeu nada.

Recurso	2008	2009	2010	Total	%
Recebeu nada	1.925.498	5.682.281	12.137.546	19.745.325	44,7%
Recebeu parcialmente	2.966.418	12.588.863	8.825.764	24.381.045	55,3%
<b>Total</b>	<b>4.891.916</b>	<b>18.271.144</b>	<b>20.963.310</b>	<b>44.126.371</b>	<b>100,0%</b>

Também foi pesquisado qual foi o motivo para o não envio do recurso por parte da União. O principal problema apontado foi a retenção injustificada pelo Órgão do Governo Federal, correspondente a 83,8% dos recursos. A falta de aferição pela Caixa Econômica Federal ou órgão competente é a responsável por 15,5% dos recursos não transferidos e finalmente a falta de documentação por parte do município corresponde a 0,7%.

Problema	2008	2009	2010	Total	%
Faltou aferição	384.358	2.333.402	4.115.624	6.833.383	15,5%
Faltou comprovação pelo Município		215.665	100.000	315.665	0,7%
Verba retida pelo Governo Federal	4.507.558	15.722.078	16.747.687	36.977.323	83,8%
<b>Total</b>	<b>4.891.916</b>	<b>18.271.144</b>	<b>20.963.310</b>	<b>44.126.371</b>	<b>100,0%</b>

## Glossário:

**Empenho:** é o ato emanado da autoridade competente que sinaliza que determinada despesa será executada. É, portanto, uma espécie de promessa de execução.

**Liquidação:** consiste no ato mediante o qual a autoridade competente assume a obrigação efetiva de pagamento.

**Restos a pagar:** correspondem às despesas que foram empenhadas e/ou liquidadas em um determinado ano, porém não chegaram a ser pagas até o final dele.

**Restos a pagar processados:** são as despesas que já foram empenhadas e liquidadas, entretanto, o ano terminou antes de ocorrer o pagamento. Este é o restos a pagar autêntico.

**Restos a pagar não processados:** são as despesas que já foram empenhadas, mas não liquidadas nem pagas no ano e são transferidas para o período seguinte.

**ANEXO:****Restos a pagar vigêntes no exercício de 2012 com favorecimento a Municípios:**

UF	RP Inscrito	RP Não-Proc Inscrito	RP Proc Inscrito	RP Não-Proc Insc. Outros Exercícios
AC	170.597.472	64.810.983	44.318.722	61.467.767
AL	791.121.289	277.168.908	174.420.259	339.532.123
AM	392.335.110	180.613.824	65.140.735	146.580.551
AP	165.770.048	43.239.602	34.975.776	87.554.671
BA	1.884.657.432	979.441.852	296.729.027	608.486.553
CE	1.465.993.365	592.738.927	337.106.068	536.148.370
ES	464.653.037	231.080.341	64.405.460	169.167.236
GO	974.421.134	398.492.797	158.124.498	417.803.839
MA	1.184.595.243	537.817.309	251.419.003	395.358.932
MG	2.143.744.456	1.051.266.837	311.241.294	781.236.325
MS	536.795.320	204.287.155	83.111.761	249.396.404
MT	728.620.859	210.644.394	150.363.851	367.612.614
PA	1.020.730.014	562.386.117	195.357.627	262.986.270
PB	872.856.691	346.062.596	242.567.551	284.226.544
PE	1.205.632.704	490.894.484	221.828.560	492.909.659
PI	503.029.355	256.994.995	104.721.694	141.312.666
PR	1.058.258.454	484.854.297	133.746.266	439.657.890
RJ	1.374.495.659	695.983.007	113.389.493	565.123.159
RN	574.156.141	245.713.569	102.350.320	226.092.252
RO	379.154.887	147.056.039	75.172.762	156.926.086
RR	292.230.885	83.045.502	48.353.713	160.831.670
RS	1.458.032.472	687.274.615	159.437.955	611.319.902
SC	1.041.073.139	465.431.505	141.682.763	433.958.871
SE	324.105.964	112.224.783	63.486.018	148.395.163
SP	3.317.407.436	1.481.167.886	234.514.407	1.601.725.144
TO	301.273.154	132.596.306	46.110.732	122.566.116
<b>Total</b>	<b>24.625.741.720</b>	<b>10.963.288.628</b>	<b>3.854.076.313</b>	<b>9.808.376.778</b>

**Restos a pagar vigêntes no exercício de 2012 com favorecimento a Municípios:**

Órgão (Orçamentário)	RP Inscrito	RP Não-Proc Inscrito	RP Proc Inscrito	RP Não-Proc Insc. Outros Exercícios
ADVOCACIA-GERAL DA UNIAO	66.435	21.704	44.731	-
JUSTICA DO TRABALHO	162.574	159.402	2.440	732
JUSTICA ELEITORAL	236.980	229.643	273	7.063
JUSTICA FEDERAL	158.129	155.231	-	2.897
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	84.944	84.944	-	-
MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO	584.718.606	420.895.717	83.040.113	80.782.776
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	224.762.394	52.874.866	54.298.926	117.588.602
MINISTERIO DA CULTURA	316.513.237	263.228.483	9.855.369	43.429.385
MINISTERIO DA DEFESA	238.360.806	105.910.462	71.212	132.379.132
MINISTERIO DA EDUCACAO	3.301.812.309	2.737.962.948	516.953.964	46.895.398
MINISTERIO DA FAZENDA	195.700	190.626	4.076	998
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	1.702.282.522	516.742.636	430.390.592	755.149.295
MINISTERIO DA JUSTICA	42.332.365	26.671.301	3.676.369	11.984.695
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	23.279.881	17.666.979	-	5.612.902
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	304.117	210.980	84.234	8.904
MINISTERIO DA SAUDE	5.360.633.513	1.893.895.969	2.209.179.063	1.257.558.481
MINISTERIO DAS CIDADES	7.527.581.223	2.983.816.786	175.767.355	4.367.997.082
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	53.528	16.128	-	37.400
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	3.961	2.816	1.145	-
MINISTERIO DO DESENV.IND. E COMERCIO EXTERIOR	21.251.201	-	3.699.201	17.552.000
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	89.068.875	11.645.539	24.125.635	53.297.701
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	358.328.158	231.515.632	11.169.996	115.642.530
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	86.594.329	74.586.591	5.700.633	6.307.105
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO, INDUSTRIA E COMERCIO EXTER	15.884.240	3.320.000	200.000	12.364.240
MINISTERIO DO ESPORTE	1.281.142.778	528.387.760	216.838.798	535.916.220
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	10.021.181	8.365.403	478.100	1.177.678
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO,ORCAMENTO E GESTAO	138.532	137.693	840	-
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	159.124.127	143.573.785	346.729	15.203.612
MINISTERIO DO TURISMO	2.900.834.936	748.113.679	25.654.990	2.127.066.267
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	220.266.450	104.552.980	13.091.569	102.621.900
MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO	14.150	14.150	-	-
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	159.529.540	88.337.795	69.399.962	1.791.783
<b>Total geral</b>	<b>24.625.741.720</b>	<b>10.963.288.628</b>	<b>3.854.076.313</b>	<b>9.808.376.778</b>

Exemplos de Obras inscritas em Restos a Pagar Não Processados e já prontas mas ainda pendentes de pagamento por parte do Governo Federal:

# Bocaina do Sul/SC

**XV MARCHA** 15 a 17 de maio de 2012  
A BRASÍLIA EM DEFESA DOS MUNICÍPIOS

**CNM**  
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS



**Empenho: 2008.NE.175004.00001.008744**  
**Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES**  
**Ano: 2008**  
**Recebimento: Recebeu parcialmente**  
**Problema: Verba não liberada**

**Descrição da Obra:**  
Obras de infra-estrutura



18

**Empenho: 2008.NE.540007.00001.003864**  
**Órgão: MINISTERIO DO TURISMO**  
**Ano: 2008**  
**Recebimento: Recebeu parcialmente**  
**Problema: Verba não liberada**

**Descrição da Obra:**  
Iluminação Pública

