

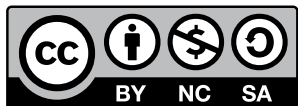
RESTOS A PAGAR

R\$ 40.592.015.434

RESTOS A PAGAR

R\$ 40.592.015.434

2015 Confederação Nacional de Municípios – CNM.



Esta obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons: Atribuição – Uso não comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte. A reprodução não autorizada para fins comerciais constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

As publicações da Confederação Nacional de Municípios – CNM podem ser acessadas, na íntegra, na biblioteca *online* do Portal CNM: www.cnm.org.br.

Textos:

Eduardo Stranz

Supervisão Editorial

Luciane Guimarães Pacheco

Diretoria-Executiva:

Gustavo de Lima Cezário

Revisão de textos:

Keila Mariana de A. O. Pacheco
Allan Moraes

Diagramação:

Themaz Comunicação

Capa:

Banco de imagens / Themaz Comunicação

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM.
Restos a pagar. – Brasília: CNM, 2015.

32 páginas.

1. Finanças Públicas. 2. Administração Pública Municipal. 3. Legislação Pública.
4. Economia. I. Título.



SCRS 505, Bloco C, Lote 1 – 3º andar – Asa Sul – Brasília/DF – CEP 70350-530

Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008

E-mail: atendimento@cnm.org.br – Website: www.cnm.org.br

Introdução

O termo “restos a pagar” (RAP) adquiriu grande popularidade nos meios de comunicação nos últimos anos, e isso está relacionado à magnitude que os RAP assumiram nas contas públicas. Basta ver que no início de 2015 o volume de restos a pagar no âmbito do Orçamento da União somava nada mais nada menos que R\$ 226 bilhões.

Muitos desses “restos a pagar” referem-se a despesas prometidas para os Municípios, algumas há vários anos, e estão agora ameaçadas de cancelamento pelo governo federal como parte de sua política de ajuste fiscal. Ou seja, quem corre o risco de pagar a conta mais uma vez pela desorganização das contas públicas é o elo mais fraco da Federação, os Municípios, onde vivem os cidadãos brasileiros e onde a falta de recursos é mais sentida.

Além disso, os próprios Municípios também possuem seus restos a pagar. O volume é muito menor do que o da União, mas contraditoriamente são os prefeitos que estão na mira dos tribunais de contas por eventuais excessos. Isso porque a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veda, em seu art. 42, que um governante transfira para seu sucessor despesas sem recursos suficientes em caixa para pagá-las. Ou seja, todo governo está submetido a um limite máximo de “restos a pagar”.

Mas como a União pode acumular tantos “restos a pagar” e não é acusada de infringir a LRF? Os R\$ 226 bilhões de restos a pagar da União não ultrapassaram o limite máximo?

Vamos procurar responder a essas e a outras questões ao longo desta cartilha. Boa leitura a todos.

O que são “restos a pagar”?

Restos a pagar, como o próprio termo já indica, representa uma parte (um “resto”) da despesa do orçamento que permanece pendente de pagamento (“a pagar”) após o encerramento do ano. Mas para compreender melhor o que são e como são originados os “restos a pagar” é preciso entender um pouco como funciona a execução do orçamento público.

Uma vez que uma despesa é incluída no orçamento, e o gestor público decide executá-la, ele precisa percorrer duas etapas fundamentais antes do pagamento desta. Quais etapas anteriores ao pagamento são essas? São o empenho e a liquidação da despesa.

A definição do que representa o empenho e a liquidação, bem como dos restos a pagar e de suas categorias, está contida na Lei 4.320, de 1964, uma das mais antigas legislações brasileiras e que pode ser acessada em: **http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm**.

Isso mesmo: a lei que define o que é empenho, restos a pagar e que institui a maior parte das regras de contabilidade do orçamento público ainda vigente já tem mais de 50 anos, foi aprovada pelo Congresso às vésperas do golpe militar de 1964, no dia 17 de março, e sancionada pelo então presidente João Goulart.

Onde tudo se inicia...

Antes de definir o que é empenho, liquidação e restos a pagar, é preciso entender que a execução de uma despesa pública exige que ela esteja autorizada expressamente por uma lei orçamentária. O rito orçamentário prevê que, ao final de cada ano, o Legislativo aprove o projeto de orçamento elaborado pelo Executivo, mas nem sempre isso ocorre, como temos visto principalmente na esfera federal.

Em 2015, por exemplo, o orçamento da União só foi aprovado pelo Congresso em final de março. E sem orçamento aprovado e sancionado, o governante está submetido a restrições para gastar os recursos que arrecada.

As restrições dependem de cada caso e são definidas por uma outra lei que antecede o próprio orçamento, a chamada Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A LDO pode definir, por exemplo, que um governo só possa executar, na ausência de orçamento, suas despesas obrigatórias e/ou que o valor gasto com as demais despesas (não obrigatórias) não possa ultrapassar o limite mensal de 1/12 do gasto realizado no ano anterior.

Contudo, existe uma exceção à restrição para se gastar na ausência de lei orçamentária, que é o caso do resto a pagar. Isso porque ele se refere ao orçamento de um ano anterior, já autorizado e já empenhado. E, por isso, os “restos a pagar” passaram a ser chamados de um “orçamento paralelo”.

Empenho

O empenho corresponde ao primeiro estágio da despesa pública, no qual a autoridade pública oferece a garantia de que existe um crédito orçamentário necessário para determinado fim, tratando-se, portanto, de uma espécie de promessa de que tal projeto ou ação será executado. Normalmente, o empenho ocorre depois da licitação, mas nem sempre. Pode ser anterior e sinalizar genericamente que uma despesa será executada.

Do ponto de vista legal, o empenho é definido como “o ato emanado da autoridade competente, que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” e se mate-

rializa em uma “nota de empenho”, um documento que indica o nome do credor, a especificação e a importância da despesa. Ou seja, o empenho dá início à relação contratual entre o Estado e um credor, mas seu pagamento estará condicionado ao cumprimento de determinadas condições, o que ocorre em uma segunda fase do processo de execução da despesa pública, denominada liquidação.



Liquidação

A liquidação da despesa, de acordo com o art. 63 da Lei 4.320/1964, “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Ou seja, é o ato mediante o qual a autoridade competente assume a obrigação efetiva de pagamento.

Para proceder à liquidação, a lei exige que haja a verificação de realização prévia da despesa, mediante contrato, nota de empenho e, finalmente, comprovante de entrega do material ou prestação efetiva do serviço. No caso de obras municipais realizadas por convênio e financiadas com dinheiro do orçamento da União, a liquidação depende geralmente da verificação por parte de um engenheiro do órgão fiscalizador.

Contudo, alguns órgãos da administração federal passaram a proceder à liquidação da despesa quando da assinatura do convênio, entendendo ser o convênio o próprio objeto central do empenho, independentemente da obra ou da prestação do serviço estar concluída. Nesse caso, contudo, o pagamento permanece, só podendo ocorrer após a verificação pelo órgão fiscalizador.



Pagamento

O pagamento é a fase final da execução da despesa, quando a liquidação já foi realizada. Em geral, o pagamento não deve demorar muito depois de realizada a liquidação, mas se o ano encerra antes que isso aconteça, aí ocorre a inscrição em restos a pagar. Como também há a inscrição em restos a pagar caso a despesa tenha sido tão somente empenhada e chegue ao final do exercício sem sequer ter sido liquidada.

Recapitulando, portanto, “restos a pagar” (RAP) são despesas empenhadas em determinado ano que chegam ao final desse ano sem terem sido pagas e, em alguns casos, sequer liquidadas, sendo então transferidas para o exercício seguinte.

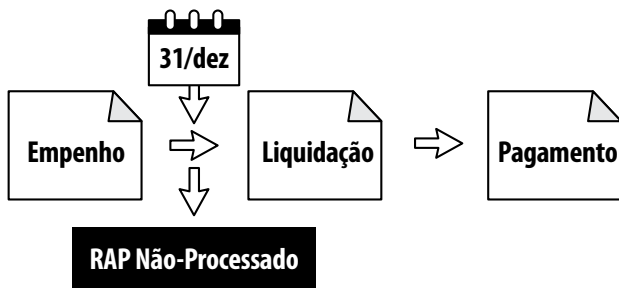
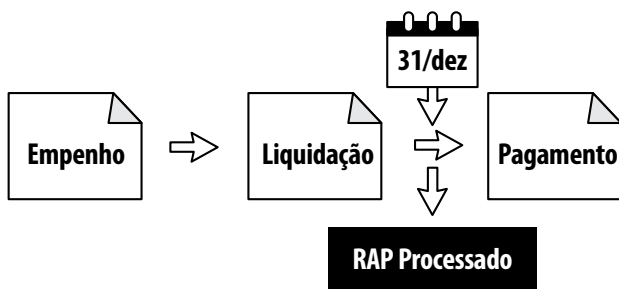
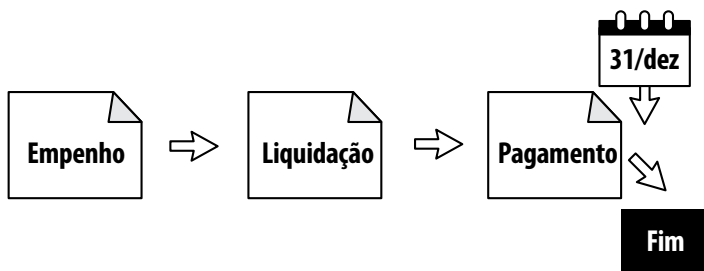
Quando a despesa é empenhada e liquidada, mas não chega a ser paga no ano, temos o resto a pagar “processado”, e quando a despesa só é empenhada e não chega a ser liquidada temos o resto a pagar “não processado”.

Via de regra, portanto, o RAP processado se refere a uma despesa cujo direito adquirido do credor já foi atestado pela autoridade competente. Já o RAP não processado não configura, em termos jurídicos, uma dívida real se não houve a liquidação da despesa, embora, na prática, a dívida já possa ter ocorrido e não ter sido devidamente reconhecida pelo órgão competente.

Na prática, trata-se de desvios em relação às regras previstas na Lei 4.320/1964, mas cada vez mais frequentes nos tempos atuais, em que o governo federal busca aplicar a legislação de acordo com suas conveniências.

O caminho da despesa até...

Tudo deveria começar no empenho e terminar no pagamento, mas no meio do caminho podemos ter a inscrição da despesa em restos a pagar, processados ou não processados.



Restos a pagar processados

Os restos a pagar processados correspondem, em resumo, a despesas que só faltam ser pagas – já foram empenhadas e liquidadas. Como a liquidação já foi feita, o pagamento pode e deve ser efetivado no curto prazo, em um mês no máximo, mas muitas vezes isso não se concretiza, por falta de recursos em caixa ou por algum problema detectado no processo de liquidação – por exemplo, a verificação de que, na verdade, a mercadoria não foi efetivamente entregue ou o serviço não foi executado como originalmente atestado.

Contudo, existe uma outra explicação para que, na esfera federal, existam despesas inscritas em restos a pagar processados que permanecem por muito tempo sem serem pagas: são os convênios. Nesse caso, como vimos, é cada vez mais frequente que o órgão público federal liquide a despesa no ato de assinatura do convênio como forma de evitar que ela seja cancelada, principalmente quando já estiver inscrita em restos a pagar não processados.

Nesse caso, ao ocorrer a liquidação da despesa, o RAP não processado se converte em RAP processado e escapa do risco de cancelamento, como o determinado recentemente pelo governo federal.

Restos a pagar processados

O valor dos restos a pagar processados da União era pequeno até 2008, quando houve uma mudança contábil que obrigou a Previdência Social a registrar como RAP a despesa com benefícios paga na virada do ano.



Resto a pagar ou a realizar?

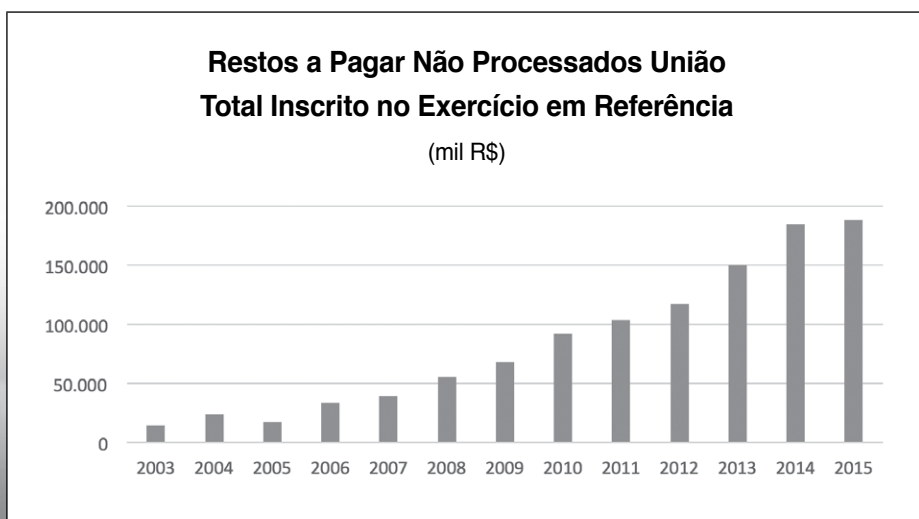
O resto a pagar não processado corresponde a uma despesa que, em geral, não foi realizada ainda e, portanto, seria mais bem chamado de “resto a realizar”. Em alguns casos, porém, a falta de liquidação ocorre por simples omissão da autoridade competente em reconhecer que a mercadoria foi entregue ou o serviço concluído.

A rigor, situações em que uma despesa é empenhada e não é nem liquidada no mesmo ano, sendo inscrita em restos a pagar não processados, deveriam ser a exceção. Isso porque o art. 35 do Decreto 93.872/2006 prevê que todo empenho que chegue ao final do ano sem ser liquidado seja considerado anulado, salvo quando:

- I – vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;
- II – vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em curso a liquidação da despesa, ou quando é de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;
- III – se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas;
- IV – corresponder a compromissos assumido no exterior.

Bola de neve

O volume de restos a pagar não processados tem crescido ano a ano, como uma bola de neve na esfera federal, sem limites. Em 12 anos, pulamos de R\$ 14 bilhões para quase R\$ 188 bilhões.



R\$ 188 bilhões

Isso é legal?

A LRF prevê, em seu art. 42, que um governo não pode transferir para o mandato seguinte mais restos a pagar do que o volume de recursos que possui em caixa. O espírito é impedir que os governantes comprometam a gestão dos seus sucessores jogando no seu colo uma montanha de despesas a pagar.

Então como é que o governo federal tem aumentado tanto o volume de restos a pagar na última década? Ele está descumprindo a LRF?

Ao rigor da letra, aparentemente o governo federal não está descumprindo a lei porque, pasmem, a União possui em caixa nada mais nada menos que R\$ 600 bilhões, fruto do acúmulo de anos e anos de superávit primário.

E os superávits primários, em vez de serem canalizados para quitar a dívida pública, permanecem no caixa do governo. Isso só ocorre porque o governo federal tem a prerrogativa de decidir se paga ou não sua dívida, e sua dívida não é limitada por resolução do Senado, como ocorre com Estados e Municípios.

Ou seja, o governo federal goza de um privilégio “legal”, que é o de não sofrer limitação para se endividar e de usar essa possibilidade para acumular restos a pagar indefinidamente.

E os Municípios com isso?

Os Municípios são duplamente penalizados. Em primeiro lugar porque, ao contrário da União, muitos Municípios não possuem recursos em caixa suficientes para pedalar suas despesas como faz o governo federal. E quem o faz está sujeito às penalidades previstas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em segundo lugar, os Municípios são os destinatários ou beneficiários de muitas dessas despesas que o governo federal está transferindo para um futuro incerto. Dos R\$ 226 bilhões de restos a pagar inscritos pela União na virada de 2014 para 2015, cerca de **R\$ 43 bilhões** se referem a transferências para Municípios.

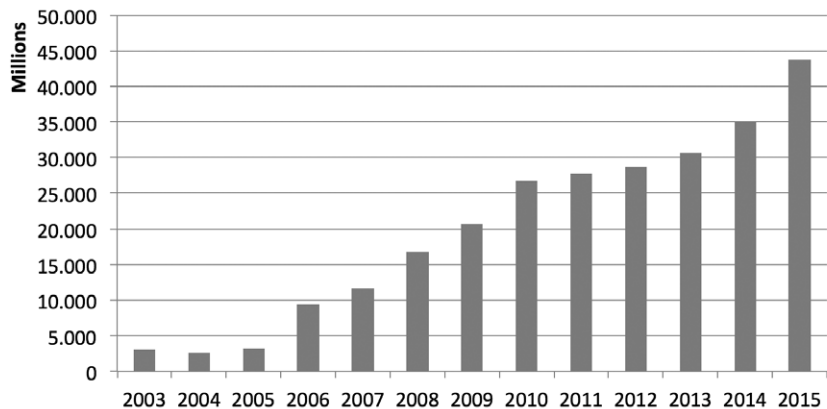
Destes restos a pagar, R\$ 40,5 são não processados e R\$ 19,9 se referem a despesas empenhadas antes de 2014, ou seja, que estão há mais de um ano pendentes de liquidação.

Restos a Pagar - Repasse aos Municípios - 2003 a 2015 - R\$ 1,00

Ano	RAP Não-Proc	RAP Proc	Total de RAP
2003	2.675.862.882	333.622.644	3.009.485.525
2004	1.110.097.716	1.566.148.508	2.676.246.224
2005	2.321.587.216	898.077.218	3.219.664.434
2006	8.035.505.256	1.311.171.687	9.346.676.943
2007	9.721.369.312	1.872.697.818	11.594.067.131
2008	14.082.856.660	2.662.647.031	16.745.503.691
2009	17.428.086.200	3.204.459.656	20.632.545.856
2010	22.991.777.247	3.793.063.668	26.784.840.915
2011	22.970.465.958	4.857.542.955	27.828.008.912
2012	24.868.143.357	3.888.765.807	28.756.909.164
2013	27.888.405.619	2.707.156.874	30.595.562.493
2014	31.595.230.699	3.453.255.354	35.048.486.053
2015	40.592.015.434	3.104.720.835	43.696.736.270

Fonte: Siga Brasil/Senado

Total de Restos a pagar destinados aos Municípios



Quais são os órgãos da União que devem aos Municípios?

Órgão	RP a Pagar Inscritos e Reinsc (PROC e N PROC)	RP Processados Inscritos e Reinscr.	RP Não-Processados Inscritos e Reinscr.
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	774.805.468,01	246.421.518,88	528.383.949,13
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	54.650.098,46	8.824.756,81	45.825.341,65
MINISTERIO DA CULTURA	555.387.422,95	29.950.719,65	525.436.703,30
MINISTERIO DA DEFESA	326.949.100,63	-	326.949.100,63
MINISTERIO DA EDUCACAO	10.163.778.166,64	233.764.131,22	9.930.014.035,42
MINISTERIO DA FAZENDA	4.664.901.078,28	-	4.664.901.078,28
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	1.424.668.864,72	667.240.289,36	757.428.575,36
MINISTERIO DA JUSTICA	137.784.715,95	955.325,39	136.829.390,56
MINISTERIO DA PESCA E AQUICULTURA	89.399.320,25	-	89.399.320,25
MINISTERIO DA SAUDE	6.841.674.120,45	566.161.654,97	6.275.512.465,48
MINISTERIO DAS CIDADES	9.360.757.975,88	86.635.853,89	9.274.122.121,99
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	8.000.000,00	-	8.000.000,00
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	1.312.295.664,78	-	1.312.295.664,78
MINISTERIO DO DESENV.IND. E COMERCIO EXTERIOR	6.150.000,00	400.000,00	5.750.000,00
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	1.148.999.613,00	117.382.100,13	1.031.617.512,87
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	560.081.929,22	54.085.418,99	505.996.510,23
MINISTERIO DO ESPORTE	2.708.459.286,63	512.559.990,69	2.195.899.295,94
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	18.420.619,28	4.162.248,68	14.258.370,60
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO	126.630.783,60	1.653.057,77	124.977.725,83
MINISTERIO DO TURISMO	3.134.568.936,93	538.566.035,23	2.596.002.901,70
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	124.332.687,32	1.298.805,38	123.033.881,94
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	154.040.416,84	34.658.928,30	119.381.488,54
Total Geral	43.696.736.269,82	3.104.720.835,34	40.592.015.434,48

A geografia dos restos a pagar devidos aos Municípios

UF	RAP Processados Inscritos e Reinscr.	RAP Não-Processados Inscritos e Reinscr.	RAP a Pagar Inscritos e Reinscr (PROC e N PROC)
AC	16.206.693,11	288.064.574,88	304.271.267,99
AL	88.963.502,84	832.759.033,23	921.722.536,07
AM	35.056.340,71	635.428.833,29	670.485.174,00
AP	31.118.241,51	243.679.025,03	274.797.266,54
BA	249.852.727,99	2.737.613.904,38	2.987.466.632,37
CE	199.582.297,37	1.966.814.615,47	2.166.396.912,84
DF	937.245,51	5.977.396.743,06	5.978.333.988,57
ES	64.218.020,29	645.814.540,34	710.032.560,63
GO	138.439.757,49	1.233.096.262,45	1.371.536.019,94
MA	175.525.991,78	1.862.186.614,11	2.037.712.605,89
MG	312.727.546,94	2.829.363.221,14	3.142.090.768,08
MS	83.341.687,89	554.985.998,20	638.327.686,09
MT	85.266.814,46	759.109.366,72	844.376.181,18
NA	-	354.486,60	354.486,60
PA	124.326.016,02	1.553.129.634,62	1.677.455.650,64
PB	134.282.077,99	1.000.181.168,44	1.134.463.246,43
PE	148.624.750,00	1.616.787.779,50	1.765.412.529,50
PI	115.188.874,08	835.632.643,87	950.821.517,95
PR	123.528.899,17	1.602.968.706,46	1.726.497.605,63
RJ	108.463.906,08	2.734.616.692,14	2.843.080.598,22
RN	55.080.372,41	676.189.162,87	731.269.535,28
RO	43.690.634,60	461.179.021,85	504.869.656,45
RR	50.635.877,85	486.741.301,48	537.377.179,33
RS	222.277.770,19	1.934.550.989,33	2.156.828.759,52
SC	118.184.898,07	1.035.594.690,58	1.153.779.588,65
SE	43.412.911,77	492.537.644,84	535.950.556,61
SP	294.674.021,29	5.110.651.964,75	5.405.325.986,04
TO	41.112.957,93	484.586.814,85	525.699.772,78
Total Geral	3.104.720.835,34	40.592.015.434,48	43.696.736.269,82

O que explica tantos restos a pagar não processados?

Duas são as razões principais. Em primeiro lugar, o orçamento está sujeito ao princípio da anualidade, o que significa que, se uma despesa não é empenhada até o final do ano, ela perde a autorização previamente existente para sua execução e precisa ser reintroduzida no orçamento do ano seguinte se houver interesse em sua realização.

Então, para fugir dessas restrições, é comum o governante empenhar a despesa de qualquer forma em determinado ano para garantir que, no ano seguinte, ela possa ser executada independentemente de nova autorização legislativa. Com isso, na prática, cria-se um orçamento paralelo e já não é mais possível avaliar a execução orçamentária apenas pelas despesas previstas na lei orçamentária anual. É preciso considerar o que ocorre também com os “restos a pagar”, especialmente os não processados.



As emendas parlamentares

O segundo e principal motivo para o crescimento dos restos a pagar na esfera federal está relacionado a um problema político. Para conciliar seu compromisso com o ajuste fiscal e com as bancadas do Congresso, o governo federal costuma adiar o empenho das emendas parlamentares para o final do ano e, quando o faz, geralmente o faz sem que qualquer passo formal tenha sido tomado para sua efetiva execução. Como a maior parte das emendas se refere a projetos de investimento, que exigem tempo para serem planejados e executados, a despesa não só é inscrita em restos a pagar não processados, como assim pode permanecer por vários anos ou porque o projeto não tem viabilidade ou porque não é interesse do governo executá-lo, mas mantê-lo em “banho-maria” para ter o parlamentar em suas mãos.

Dessa forma, boa parte dos projetos de emendas empenhadas permanece engavetada e nunca sai do papel. No caso de convênios, muitos Municípios chegam a iniciar os projetos com recursos próprios com a expectativa de depois receber a contrapartida federal, que nunca ocorre. Nesses casos, a falta de transferência de recursos da União pode fazer com que o próprio Município tenha dificuldade para pagar as obras que executou, provocando o aumento dos seus próprios “restos a pagar” e o colocando na mira dos tribunais de contas.

Ou seja, um “resto a pagar” da União pode gerar um “resto a pagar” no próprio Município, dependendo da situação.

A vida útil dos restos a pagar

Em muitos países, os restos a pagar estão submetidos a prazos bastante curtos para serem executados e pagos.

No Brasil, a Lei 4.320/1964 é omissa em relação ao estabelecimento de prazo de validade da despesa inscrita em restos a pagar, mas o Decreto 93.872, de 1986, estabeleceu a seguinte regra:

Art. 68 – A inscrição de despesas como Restos a Pagar será automática, no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho, desde que satisfaça às condições estabelecidas neste Decreto, e terá validade até 31 de dezembro do ano subsequente.

Em tese, portanto, os restos a pagar teriam validade de apenas um ano, não havendo distinção entre processados e não processados. Na prática, entretanto, os restos a pagar processados da União têm sido prorrogados automaticamente e os não processados, por decreto presidencial. Entende-se que, como a lei é omissa, o prazo estipulado pelo decreto de 1986 pode ser alterado por outro decreto a cada ano.

Mudanças recentes

Em 2008, para institucionalizar a diferenciação de tratamento entre restos a pagar processados e não processados, o governo baixou o Decreto 6.708, alterando a redação do art. 68 do decreto de 1986:

Art. 68 – A inscrição de despesas como restos a pagar será automática, no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho, desde que satisfaça às condições estabelecidas neste Decreto para empenho e liquidação da despesa.

Parágrafo único: A inscrição de restos a pagar relativa às despesas não processadas terá validade até 31 de dezembro do ano subsequente.

Ou seja, desde então apenas os restos a pagar não processados deveriam ser cancelados se, depois de um ano, as despesas ainda não tivessem sido liquidadas. Na prática, entretanto, a reinscrição de restos a pagar por diversos anos consecutivos continua vigorando, embora de vez em quando o governo baixe decretos prevendo o cancelamento deles, como agora em 2015.

O Decreto 8.407/2015 determinou o bloqueio de todos os restos a pagar não processados referentes a despesas empenhadas em 2013 ou antes e seu cancelamento em junho, caso até lá não se inicie sua execução ou se apresentem justificativas para tal.

Cancelamento de restos a pagar

Os restos a pagar não processados podem ser cancelados e, segundo a própria legislação, devem ser cancelados se, após um ano da sua inscrição, a despesa não foi liquidada. E isso ocorre rotineiramente com parte deles.

Já o cancelamento de restos a pagar processados não é um procedimento normal, porque é feito sobre uma despesa já liquidada. E a liquidação, como vimos, representa o conjunto de procedimentos realizados pelo ordenador de despesas com o sentido de “verificar o direito adquirido pelo credor”, tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios do respectivo crédito. É, portanto, nesse estágio da despesa que, de fato, se materializa a realização da despesa, sendo “o pagamento uma mera decorrência”.

Portanto, sendo a despesa liquidada e efetivamente considerada como já realizada, não haveria como encontrar razões normais plausíveis para se postular, após essa etapa, seu eventual cancelamento. O direito de recebimento da contraprestação pelo credor – o Município, no caso dos convênios – seria decorrência incontestável e inarredável, não havendo, a partir daí, nenhuma outra exigência legal a ser, por ele, preenchida.

Mas, na prática, isso não ocorre.

Prescrição dos restos a pagar

Os restos a pagar processados constituem-se em forma de pagamento de obrigações relativas a exercícios anteriores sem a repetição de todas as formalidades dos estágios de execução da despesa. Nessa medida, seu cancelamento não desconstitui o direito do credor, pois permanece a obrigação de pagamento advinda do contrato feito entre as partes.

O Decreto 93.872/1986 dispõe que a dívida correspondente à despesa inscrita em restos a pagar (presumidamente processados) será reconhecida pela administração pública durante cinco anos:

Art. 70 – Prescreve em cinco anos a dívida passiva relativa aos restos a pagar.

Observa-se, porém, que o cancelamento da despesa inscrita em restos a pagar caracteriza a interrupção de sua prescrição (letra b, § 2º, art. 22, do Decreto 93.872/1986). E, de acordo com o Decreto-Lei 4.597/1942, o prazo de vigência do direito do credor, neste caso, se estenderia por mais dois anos e meio.

Art. 22 – [...]

§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:

[...]

b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;

Ressuscitando restos a pagar

Os restos a pagar são cancelados, mas também podem, digamos assim, ressuscitar. Ou seja, quando a inscrição de um resto a pagar for cancelada, ainda assim a despesa pode ser paga utilizando-se de dotação orçamentária destinada a despesas de exercícios anteriores (art. 69 do Decreto 93.872/1986):

Art. 69 – Após o cancelamento da inscrição da despesa como restos a pagar, o pagamento que vier a ser reclamado poderá ser atendido à conta de dotação destinada a despesas de exercícios anteriores.

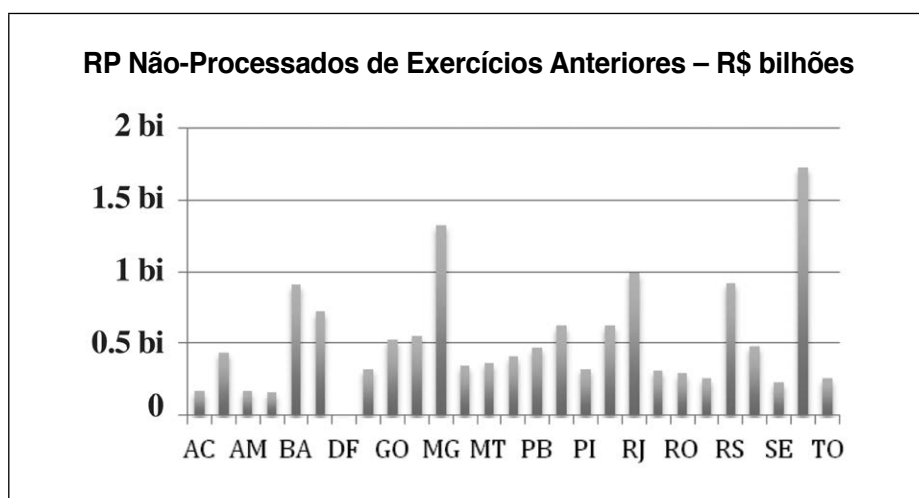
Essa possibilidade também é explicitada no art. 22 do Decreto 93.872/1986:

Art. 22 – As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os restos a pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria.

Desbloqueio de restos a pagar

O Decreto 8.407, de fevereiro de 2015, determinou o bloqueio de todos os restos a pagar não processados referentes a despesas empenhadas em 2013 ou antes. E determinou que elas fossem canceladas até 30 de junho do corrente ano, caso, no mínimo, a execução não se iniciasse nesse período.

A exigência de que parte da obra ou da mercadoria seja entregue até uma certa data para que os restos a pagar não processados não sejam cancelados equivale, na prática, a uma liquidação (mesmo que parcial). E se a despesa é liquidada, automaticamente o resto a pagar não processado se transforma em resto a pagar processado, que não é passível de cancelamento, a menos que se verifique posteriormente que a liquidação não foi corretamente feita.



Restos a pagar nos Municípios

Total de RAP dos Municípios por Unidade da Federação em 2013

UF	RAP PROCESSADOS	RAP NÃO PROCESSADOS
AC	16.480.087	19.698.926
AL	250.989.250	226.950.768
AM	204.731.454	259.619.869
AP	79.237.133	17.353.484
BA	91.329.013	13.348.654
CE	1.036.593.484	743.607.557
DF	-	-
ES	6.622.730	-
GO	431.111.182	181.458.343
MA	796.593.744	343.100.439
MG	3.192.424.656	1.898.714.965
MS	53.663.918	215.962.099
MT	418.955.901	339.057.657
PA	626.865.775	377.015.333
PB	638.154.260	17.396.988
PE	833.723.656	314.600.904
PI	292.651.785	215.621.687
PR	17.414.398	-
RJ	2.079.932.750	1.590.250.246
RN	430.221.745	243.484.177
RO	412.265	-
RR	96.309.080	179.287.116
RS	360.211.229	421.740.866
SC	693.020.847	437.429.919
SE	121.950.618	67.443.992
SP	1.061.840.898	2.354.793.761
TO	4.883.436	-
TOTAL	13.836.325.294,89	10.477.937.747,49

Fonte: FINBRA/STN - 2013

Restos a pagar nos Estados

Total de RAP dos Estados da Federação em 2012

UF	RAP PROCESSADOS	RAP NÃO PROCESSADOS
AC	31.178.917	118.340.033
AL	225.732.169	444.212.798
AM	175.383.978	726.453.360
AP	944.194.317	-
BA	1.018.907.861	410.264.757
CE	109.279.986	-
DF	125.123.804	960.595.768
ES	244.213.655	474.026.496
GO	883.596.222	1.336.328.810
MA	204.577.203	629.738.795
MG	2.487.035.922	1.575.166.547
MS	201.117.870	248.468.028
MT	366.615.504	8.064.457
PA	263.755.860	105.147.908
PB	126.376.041	324.858.396
PE	851.714.845	1.050.642
PI	468.992.836	123.805.906
PR	357.773.410	1.763.672.475
RJ	2.803.265.096	363.729.050
RN	474.608.462	-
RO	199.842.452	414.376.207
RR	292.209.908	196.171.155
RS	1.010.875.826	910.269.625
SC	1.162.672.719	-
SE	77.604.786	75.897.483
SP	15.725.418.344	10.482.941.344
TO	183.682.089	139.977.699
TOTAL	31.015.752.093,06	21.833.559.749,76

Fonte: EOE/STN - 2012



Sede

SCRS 505, Bl. C – Lt. 01 – 3º Andar
CEP: 70350-530 – Brasília/DF
Tel/Fax: (61) 2101-6000

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
Bairro Menino Deus
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
Tel/Fax: (51) 3232-3330

www.cnm.org.br

 /PortalCNM

 @portalcnm

 /TVPortalCNM

 /PortalCNM