
**TEMAS RELACIONADOS A CONVÊNIOS E DEMAIS
AJUSTES CONGÊNERES TRATADOS NO ÂMBITO
DA CÂMARA PERMANENTE DE CONVÊNIOS
INSTITUÍDA COM BASE NA PORTARIA/PGF N.º 98,
DE 26 DE FEVEREIRO DE 2013**

Michelle Diniz Mendes
Procuradora Federal

PARECER Nº 08/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/
DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº 25100.001.569/2013-18

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relacionados a convênios e demais ajustes congêneres tratados no âmbito da Câmara Permanente Convênios designada por meio da Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013.

EMENTA:

Restos a pagar não processados e não liquidados posteriormente. Prazo de validade. Inaplicabilidade da regra geral insculpida no art. 68, §2º, do Decreto nº 93.872/1986 e das disposições do Decreto nº 7.468/2011 aos restos a pagar abrangidos pelo art. 1º do Decreto nº 7.418/2010 e pelo parágrafo 3º do art. 68 do Decreto nº 93.872/1986. Ausência de restrição temporal. Manutenção da validade condicionada, entretanto, à efetiva constatação da viabilidade de que o objeto pactuado venha a ser, de fato, executado.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1 A manifestação em exame decorre de projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal que, por intermédio da Portaria/PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, criou Câmaras Permanentes que, no âmbito de seu núcleo temático, têm por objetivo:

I -identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II -promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III -submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2 Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3 O presente Parecer abordará a aplicabilidade do art. 1º do Decreto nº 7.418/2010 e do art. 68, §3º, II, “b”, do Decreto nº 93.872/1986 aos restos a pagar não processados e não liquidados posteriormente, inscritos nos exercícios financeiros de 2007, 2008, 2009 e 2010, relativos às despesas dos órgãos e das entidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

4 É o relatório.

I – FUNDAMENTAÇÃO

DA VALIDADE DOS RESTOS A PAGAR INSCRITOS NA CONDIÇÃO DE NÃO PROCESSADOS

5 O artigo 36 da Lei nº 4.320/1964 disciplina que se consideram restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro do respectivo exercício financeiro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

6 Na mesma diretriz, o artigo 67 do Decreto nº 93.872/1986 estabelece que:

Art. 67. Considerem-se Restos a Pagar as despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as despesas processadas das não processadas.

§ 1º Entendem-se por processadas e não processadas, respectivamente, as despesas liquidadas e as não liquidadas, na forma prevista neste decreto.

§ 2º O registro dos Restos a Pagar far-se-á por exercício e por credor.

7 Como bem esclarece o Manual do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI¹, em seus itens 2.2, 2.2.3 e 2.2.3.1 do Capítulo 020000, da Seção 020300, do Assunto 020317, o conceito de restos a pagar está ligado aos estágios da despesa pública, representados pelo empenho, liquidação e pagamento, de modo que,

1 Disponível no sítio <http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/>.

quando o pagamento deixa de ser efetuado no próprio exercício, procede-se, então, à inscrição em restos a pagar na condição de processados, não processados em liquidação ou não processados a liquidar.

8 É importante frisar que essa distinção entre restos a pagar não processados em liquidação e não processados a liquidar é decorrente da última atualização deste Capítulo do Manual SIAFI, ocorrida em 06/12/2012, e pode ser melhor compreendida pela leitura da íntegra do já mencionado item 2.2.3.1, que elucida:

“2.2.3.1 A inscrição dos Restos a Pagar (RP) os classificará em: RP Processados, RP Não Processados em liquidação e RP Não Processados a liquidar.

a) RP Processados: no momento da inscrição a despesa estava liquidada;

b) RP Não Processados em Liquidação: no momento da inscrição a despesa estava em processo de liquidação, ou seja, estava na fase em liquidação²;

c) RP Não Processados a liquidar: no momento da inscrição a despesa não estava liquidada e sua inscrição está condicionada a indicação pelo Ordenador de Despesa da Unidade Gestora, ou pessoa por ele autorizada, formalmente no SIAFI em espaço próprio na tabela de UG.” (grifou-se)

9 A despeito da aludida diferenciação, insta destacar que tanto os restos a pagar inscritos como não processados em liquidação quanto aqueles classificados como não processados a liquidar submetem-se à mesma regra de validade fixada no artigo 68 do Decreto nº 93.872/1986, cuja redação fora novamente alterada no ano de 2011 pelo Decreto nº 7.654, passando a prever, em seu parágrafo 2º, que “os restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição”, ressalvadas as hipóteses elencadas no parágrafo 3º do mesmo dispositivo³.

2 Em relação à fase de liquidação, os itens 2.2.2.1 e 2.2.2.2 do Capítulo 020000, da Seção 020300, do Assunto 020317, do Manual SIAFI, explicam que:

“2.2.2.1 Entre o estágio do empenho e da liquidação há uma fase intermediária na qual o fato gerador da despesa já ocorreu, porém ainda não foi liquidada. Esta fase é denominada em liquidação.

2.2.2.2 - De forma mais objetiva, a fase em liquidação é toda despesa em que o credor, de posse do empenho correspondente, forneceu o material, prestou o serviço ou ainda executou a obra e que tenha sido devidamente atestada ou encontra-se em fase de análise e conferência.”

3 A redação anterior do dispositivo em questão, dada pelo Decreto nº 6.708/2008, disciplinava que:

“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.

10 É de se ressaltar que, uma vez liquidados os restos a pagar não processados no exercício seguinte ao da inscrição, estes passam a ter tratamento similar aos restos a pagar processados, tal qual previsto nos itens 2.2.3.2 e 6.9 do Capítulo 020000, da Seção 020300, do Assunto 020317, do Manual SIAFI, não se lhes aplicando, por conseguinte, a regra de validade acima referida, dado o fato de constituírem direitos efetivos do credor, mas sim o disposto no item 6.7 dos retrocitados Capítulo, Seção e Assunto do Manual SIAFI, que determina que: “A anulação ou cancelamento deverá ser realizada manualmente pelos gestores na hipótese de ter ocorrido erro na inscrição, fato posterior que inviabilize o pagamento ou no caso de prescrição quinquenal.”

DOS RESTOS A PAGAR INSCRITOS NA CONDIÇÃO DE NÃO PROCESSADOS NOS EXERCÍCIOS FINANCEIROS DE 2007, 2008, 2009 E 2010

11 Em princípio, aos restos a pagar inscritos na condição de não processados nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009 e cuja liquidação não foi posteriormente efetivada, aplicar-se-ia o previsto no parágrafo único do artigo 68 do Decreto nº 93.872/1986, na redação dada pelo Decreto nº 6.708/2008, isto é, somente teriam validade até 31 de dezembro do ano subsequente à sua inscrição, constituindo-se infringência a tal dispositivo o seu não cancelamento, salvo se prorrogados por instrumento legal dentro dos respectivos prazos de vigência⁴.

12 Nesse sentido, é de se registrar a edição do Decreto nº 6.708/2008, que prorrogou os restos a pagar não processados não liquidados do exercício financeiro de 2007 até 30/12/2009, e do Decreto nº 7.057/2009, que protraiu a validade dos restos a pagar não processados não liquidados dos exercícios financeiros de 2007 e 2008 até 31/12/2010, ambos sem fazer qualquer distinção entre aqueles decorrentes de despesas do Ministério da Saúde e do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e aqueles oriundos de despesas das demais unidades orçamentárias ou dos demais programas do Governo Federal.

13 Em 31 de dezembro de 2010, último dia da validade dos restos a pagar inscritos nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009, foi editado o Decreto nº 7.418, disciplinando que:

Parágrafo único. A inscrição de restos a pagar relativa às despesas não processadas terá validade até 31 de dezembro do ano subsequente.” (grifou-se)

4 Vide item 6.5 do Capítulo 020000, da Seção 020300, do Assunto 020317, do Manual SIAFI, cuja redação permanece idêntica à do correspondente item antes da atualização promovida em 06/12/2012.

Art. 1º Os restos a pagar não processados, inscritos nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009, relativos às despesas do Ministério da Saúde e do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, permanecem válidos após 31 de dezembro de 2010.

Art. 2º Fica prorrogado, até 30 de abril de 2011, o prazo de validade dos restos a pagar não-processados das demais despesas inscritos nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009.

14 Criou-se, portanto, duas situações: a) a de restos a pagar não processados não liquidados relativos a despesas do Ministério da Saúde e do PAC que passaram a ter validade indeterminada; e b) a de restos a pagar não processados não liquidados decorrentes das demais despesas realizadas nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009, cuja validade foi estendida até 30/04/2011.

15 Registre-se que a manutenção dos restos a pagar identificados na alínea “b” do parágrafo anterior após 30/04/2011 foi condicionada ao atendimento dos requisitos estabelecidos no art. 1º do Decreto nº 7.468/2011, que previu:

Art. 1º Permanecem válidos, após 30 de abril de 2011, os empenhos de restos a pagar não processados das despesas inscritas nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009 que atendam as seguintes condições:

I - empenhos dos exercícios financeiros de 2007 e 2008 que se refiram às despesas transferidas ou descentralizadas pelos órgãos e entidades do Governo Federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios com execução iniciada pelos entes até 30 de abril de 2011;

II - empenhos dos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009 que se refiram às despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades do Governo Federal, com execução iniciada até 30 de abril de 2011; e

III - empenhos do exercício financeiro de 2009 que se refiram às despesas transferidas ou descentralizadas pelos órgãos e entidades do Governo Federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios com execução a ser iniciada pelos entes até 30 de setembro de 2011. (Redação dada pelo Decreto nº 7.511, de 2011)

16 A questão que se coloca, portanto, é esclarecer se as despesas realizadas pelas entidades vinculadas ao Ministério da Saúde também estariam abrangidas pelo art. 1º do Decreto nº 7.418/2010 e, conseqüentemente, não precisariam atender às condições enumeradas no art. 1º do Decreto nº 7.468/2011 ou se enquadrariam no universo das demais despesas realizadas (art. 2º do Decreto nº 7.418/2010) e, portanto, necessariamente deveriam preencher as exigências de execução iniciada

da despesa com quantidade parcial entregue, atestada e aferida, nos casos de aquisição de bens, ou com medição correspondente à realização parcial atestada e aferida⁵, nas hipóteses de serviços e obras, sob pena de seu cancelamento.

17 Para tanto, é imprescindível o conhecimento da estrutura e forma de organização do orçamento, que são detalhadamente apresentadas no Manual Técnico de Orçamento - MTO, elaborado anualmente pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a quem compete, dentre outras atribuições, estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade⁶.

18 O MTO 2010⁷, vigente à época da edição do Decreto nº 7.418, assevera, no item 2.2.1 do capítulo relativo aos conceitos orçamentários, que:

“A estruturação atual do orçamento público considera que as programações orçamentárias estejam organizadas em Programas de Trabalho, e que esses possuam programação física e financeira. **O Programa de Trabalho, que define qualitativamente a programação orçamentária, deve responder, de maneira clara e objetiva, às perguntas clássicas que caracterizam o ato de orçar, sendo, do ponto de vista operacional, composto dos seguintes blocos de informação:** Classificação por Esfera, **Classificação Institucional**, Classificação Funcional e Estrutura Programática [...]” (grifou-se)

19 A classificação institucional tem por finalidade responder ao questionamento “quem faz?”, ou seja, informar quem é o órgão/unidade orçamentária responsável pela execução de determinada ação, que, por conseguinte, implicará na realização de uma despesa orçamentária. Conforme anotado no item 2.2.2.2 do MTO 2010:

“A classificação institucional, na União, reflete a estrutura organizacional e administrativa governamental e está estruturada em dois níveis

5 Decreto nº 7.468/2011:

Art. 2º Nos casos de aquisição de bens, a execução iniciada da despesa será verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida.

Art. 3º Nos casos da realização de serviços e obras, a execução iniciada da despesa será verificada pela realização parcial com medição correspondente atestada e aferida.

6 Vide art. 17, II, do Anexo I, do Decreto nº 7.675/2012.

7 Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2010.pdf.

hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. As dotações orçamentárias, especificadas por categoria de programação em seu menor nível são consignadas às unidades orçamentárias, que são as estruturas administrativas responsáveis pelas dotações orçamentárias e pela realização das ações. **Órgão Orçamentário é o agrupamento de unidades orçamentárias.**” (grifou-se)

20 E é neste último trecho da citação acima transcrita que é possível encontrar-se a solução para a dúvida jurídica apontada no parágrafo 16 desta manifestação. Ora, se o Ministério da Saúde é um órgão orçamentário, segundo se constata no Anexo II das leis orçamentárias anuais⁸, composto pelas unidades orçamentárias Fundação Oswaldo Cruz, Hospital Cristo Redentor S.A, Hospital Fêmeina S.A, Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A, Fundação Nacional de Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Agência Nacional de Saúde Suplementar e Fundo Nacional de Saúde⁹, e sendo o Decreto nº 7.418/2010 de caráter nitidamente orçamentário, a expressão “relativos às despesas do Ministério da Saúde” necessariamente abarca as despesas de todas as unidades orçamentárias que compõem tal órgão orçamentário.

21 Nesse ponto, vale ressaltar que o Ministério da Saúde, enquanto órgão orçamentário, não se confunde com a sua estrutura administrativa na qualidade de órgão da Administração Direta da União. Tanto é assim que não existe uma unidade orçamentária denominada “Ministério da Saúde”, sendo as despesas do aludido órgão realizadas a partir das dotações consignadas na unidade orçamentária “Fundo Nacional de Saúde”, conforme previsto no art. 2º, I, da Lei nº 8.142/1990¹⁰, o que corrobora o entendimento de que os restos a pagar não processados não liquidados, inscritos nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009, de todos os órgãos e entidades vinculadas ao Ministério da Saúde foram abrangidos pelo art. 1º do Decreto nº 7.418/2010 não se lhes aplicando, portanto, a exigência de execução iniciada, constante do art. 1º do Decreto nº 7.468/2011, para a manutenção de sua validade.

22 Na mesma diretriz, os restos a pagar não processados não liquidados do exercício financeiro de 2010 e de todos os que lhe seguirem relativos às despesas de todas as unidades orçamentárias do Ministério

8 No Anexo II, é indicada a despesa dos orçamentos fiscal e da seguridade social por órgão orçamentário.s

9 A tabela de classificação orçamentária constante do capítulo 6 do MTO 2010 traz, em seu item 6.1, a classificação institucional por órgão/unidade orçamentária, dentre eles, o Ministério da Saúde.

10 Art. 2º Os recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) serão alocados como:

I - despesas de custeio e de capital do Ministério da Saúde, seus órgãos e entidades, da administração direta e indireta;

da Saúde permanecem válidos mesmo após 30 de junho do segundo ano subsequente à sua inscrição, tendo em vista o disposto no art. 3º do Decreto nº 7.654/2011¹¹ e no art. 68, §3º, II, “b”, do Decreto nº 93.872/1986¹².

23 Cumpre registrar que, considerando não ter sido especificado em nenhum dos normativos acima mencionados o prazo de validade de tais restos a pagar, até que sobrevenha novo instrumento legal disciplinando o tema, a validade deles se manterá sem qualquer restrição temporal, devendo-se observar, entretanto, se persiste uma das situações elencadas no item 3.2 do Capítulo 020000, da Seção 020300, do Assunto 020317, do Manual SIAFI, a saber:

- a) esteja vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor;
- b) embora vencido o prazo da alínea anterior, esteja em curso a liquidação da despesa, sendo, assim, de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;
- c) o empenho se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas; ou
- d) o empenho corresponder a compromissos assumidos no exterior.

24 Isso porque, caso não reste identificada nenhuma das hipóteses acima elencadas, desaparece o próprio motivo que justificou a inscrição

11 Art. 3º Aos restos a pagar não processados inscritos no exercício de 2010, aplica-se o disposto neste Decreto, exceto a exigência prevista no §1º do art. 68 do Decreto nº 93.872, de 1986.

12 Art. 68. A inscrição de despesas como restos a pagar no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho depende da observância das condições estabelecidas neste Decreto para empenho e liquidação da despesa.

§1º A inscrição prevista no caput como restos a pagar não processados fica condicionada à indicação pelo ordenador de despesas. (Incluído pelo Decreto nº 7.654, de 2011)

§2º Os restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, ressalvado o disposto no §3º. (Incluído pelo Decreto nº 7.654, de 2011)

§3º Permanecem válidos, após a data estabelecida no §2º, os restos a pagar não processados que: (Incluído pelo Decreto nº 7.654, de 2011)

[..]

II - sejam relativos às despesas: (Incluído pelo Decreto nº 7.654, de 2011)

b) do Ministério da Saúde; ou (Incluído pelo Decreto nº 7.654, de 2011)

do empenho como restos a pagar, não sendo, por conseguinte, razoável a manutenção de sua validade, mormente ao se ter em mira que a reinscrição sistemática de restos a pagar, ano após ano, sem qualquer efetividade dessa medida, acaba comprometendo a dotação orçamentária para projetos mais viáveis tecnicamente, conforme preocupação externada pelo Plenário do Tribunal de Contas da União por ocasião da prolação do Acórdão nº 2697/2011 e reiterada no recente Acórdão nº 198/2013:

Acórdão nº 2697/2011:

“Relatório do Ministro Relator

Adoto o relatório de monitoramento, elaborado por equipe da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, com o qual os dirigentes da Unidade Técnica se manifestaram de acordo, in verbis:

[...]

222. Em função dos municípios não apresentarem capacidade técnica nem financeira para elaborar projetos em condições de serem aprovados tecnicamente, os objetos desses convênios não são efetivamente concretizados, permanecendo os mesmos ativos, com seus valores inscritos em restos a pagar no orçamento.

223. Tal procedimento, conforme já apontado pela auditoria operacional objeto do TC 004.987-2006-9, realizada em 2006 é, em princípio, vedado pelo art. 68 do Decreto 93.872/86. No entanto, sucessivos decretos autorizativos têm respaldado constantes prorrogações dos valores inscritos em restos a pagar pela Funasa, conforme relatado no mesmo processo. A inscrição de restos a pagar pela Funasa teve reflexos nas Contas de Governo referentes ao exercício de 2005, fato que suscitou a realização, pelo TCU, de auditoria de conformidade na Funasa, objeto do TC 021.208-2006-0. No Voto do Ministro relator do TC 021.208-2006-0 restou consignado que “A leniência com que a Funasa tem tratado convenientes com pendências **ferre o princípio da isonomia, compromete a execução orçamentária com inscrição de valores em restos a pagar relativos a convênios que, por falta de elementos essenciais não deveriam ter sido celebrados ou então, verificada a inadimplência após a celebração, deveriam ser rescindidos e providenciada a anulação do respectivo empenho”.**

224. A manutenção dessa situação provoca várias consequências danosas como a retenção dos recursos para projetos sem viabilidade, impedindo o acesso de outros municípios aos poucos recursos disponíveis; longo interstício entre a celebração

do convênio e a liberação dos recursos, ocasionando diversas inscrições e reinscrições em restos a pagar; a necessidade de várias prorrogações nas vigências dos convênios, para evitar seu cancelamento; a manutenção de elevado número de convênios em aberto, gerando a necessidade de manter controle sobre uma base maior de documentos; a tentativa de adequação de empenhos com valores insuficientes a objetos distintos dos inicialmente previstos, o que gera ineficiência e desperdício na alocação dos recursos.

225. Para impedir que mais recursos venham a ser desperdiçados, deveriam ser extintos todos os convênios celebrados com municípios há mais de um ano, que ainda não possuam plano de trabalho completo, projeto básico ou licença ambiental. Com o cancelamento desses convênios espera-se liberar recursos orçamentários comprometidos e evitar a realização de desperdícios.

[...]

Voto do Ministro Relator

Especificamente no que se à execução orçamentária - empenho, liquidação, pagamento ou inscrição em restos a pagar -, o monitoramento registra a manutenção de um quadro sofrível na administração dos convênios celebrados entre a Funasa e municípios, registrado no TC-021.208/2006-0, Acórdão nº 2306/2009 - 1ª Câmara, de relatoria do eminente ministro Walton Alencar Rodrigues, oportunidade em que restou consignado que:

“A leniência com que a Funasa tem tratado convenientes com pendências fere o princípio da isonomia, compromete a execução orçamentária com inscrição de valores em restos a pagar relativos a convênios que, por falta de elementos essenciais não deveriam ter sido celebrados ou então, verificada a inadimplência após a celebração, deveriam ser rescindidos e providenciada a anulação do respectivo empenho.

A manutenção de vultosas importâncias inscritas em restos a pagar decorrente da impossibilidade ou até mesmo do desinteresse de o conveniente regularizar pendências reduz a disponibilidade de valores para transferências voluntárias para os entes federados em condição de regularidade, caracterizando visível quebra do princípio da isonomia a favorecer órgãos/entidades inadimplentes.”

[...]

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do relatório do segundo monitoramento do Acórdão 2.067/2008-Plenário, prolatado quando da apreciação do Relatório de Auditoria Operacional na Funasa sobre a Ação “Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Mu-nicípios de até 50.000 Habitantes”,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no artigo 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU e ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.3.7. cancele todos os convênios celebrados até 29/5/2008 com municípios que não apresentaram projeto básico ou pré-projeto e licença ambiental prévia, ante o disposto no art. 2º da IN 01/07, e todos os convênios celebrados após 29/5/2008 com municípios que não apresentaram plano de trabalho aprovado e licença ambiental prévia, no ato da celebração, ou projeto básico, no prazo fixado no termo de convênio, ante o disposto no art. 25 c/c art. 21 e no art. 23, § 2º e § 5º, respectivamente, da Portaria Interministerial 127/2008;" (grifou-se)

Acórdão nº 198/2013:

“Relatório do Ministro Relator

Adoto, como relatório, a instrução da unidade técnica (doc. 46), com manifestação de acordo do Diretor e do Secretário (docs. 47 e 48), in verbis:

[...]

Assim observa-se que, historicamente, a Funasa atua com **elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar. Esses recursos, por determinação legal, deveriam ser utilizados ou cancelados até o exercício subsequente ao da inscrição.**

No entanto, a Funasa, e diversos outros órgãos repassadores de recursos da administração pública, se utilizam de sistemáticas inscrições e reinscrições desses recursos orçamentários, gerando um verdadeiro orçamento paralelo ao aprovado pela Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada exercício.

As obrigações denominadas “restos a pagar” decorrem da organização da atividade financeira do Estado em ciclos, e da impossibilidade do cumprimento de determinadas despesas dentro de um desses ciclos. Restos a Pagar são, conforme definição do art. 36 da Lei 4.320/64, “as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro”.

No entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional, expresso na Nota Técnica GENOC/CCONT 622/2004, de 17/5/2004, os restos a pagar processados não são passíveis de cancelamento. **Entretanto com relação aos restos a pagar não processados, o mencionado normativo dispõe que:**

1) O não cancelamento de restos a pagar não processados no encerramento do exercício subsequente constitui desrespeito ao art. 68 do Decreto nº 93.872/86, salvo quando:

a) vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;

- b) vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em curso a liquidação da despesa, ou seja, de interesse da administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;
- c) corresponder a compromissos assumidos no exterior.

Verifica-se pelo gráfico a seguir que a execução orçamentária da entidade (emissão de empenhos) se deu de forma concentrada em apenas determinados períodos de cada exercício: próximo do final do primeiro semestre, em anos em que ocorreram eleições (2008 e 2010); ou no mês de dezembro, nos demais anos:

Figura 4 - Demonstrativo dos recursos dos programas “água e esgoto” e “drenagem” por mês e ano da emissão do empenho

Destaca-se que os valores levantados na tabela anterior são relativos apenas aos programas “água e esgoto” e “drenagem urbana”, foco desta auditoria. Entretanto, se destaca que a mesma sazonalidade da execução orçamentária constatada pode ser verificada com relação aos demais programas finalísticos da entidade.

Quanto à forte concentração da execução orçamentária no último mês do exercício, cumpre destacar ainda que, tomando-se, como exemplo, o ano de 2011, último exercício cujos dados foram analisados neste trabalho, verificou-se que R\$ 830.841.998 (95% do montante anual disponibilizado para os programas em análise) foram empenhados apenas no mês de dezembro daquele ano.

Esse volume de recursos, empenhado no último mês de exercício, é quase que imediatamente inscrito e computado como restos a pagar, e representa elevada porcentagem em relação ao orçamento anual aprovado da entidade, como se observa na tabela a seguir:

Tabela 10 - Recursos do programa “água e esgoto” inscritos em restos a pagar por ano

Deve-se esclarecer que os valores da coluna “empenhado no ano” incluem os valores da coluna “restos a pagar inscritos no fechamento do exercício”, ou seja, deve-se entender que no ano de 2010, por exemplo, dos R\$ 752.446.011,76 referentes aos valores empenhados no final do exercício (após cancelamentos, anulações e reforços de empenhos) R\$ 705.189.138,03 tratava-se de fato de restos a pagar que foram empenhados nos últimos dias de 2010.

Também se informa que os valores da coluna “empenhado no ano”, diferentemente das informações anteriores relativas a empenhos (tabelas 5 a 9), incluem aquelas despesas para as quais os empenhos não registravam o código IBGE do município (que, conforme já explanado anteriormente, em geral trata-se de empenhos não associados a transferências a convenentes). Essa apresentação deveu-se à impossibilidade de se discriminar a destinação das despesas nos valores macros de restos a pagar (obtidos da consulta no Siafi).

As mesmas considerações feitas nos parágrafos 200 e 201 anteriores são válidas para a Tabela 11 a seguir, que trata do programa “drenagem”:

Tabela 11 - Recursos do programa “drenagem” inscritos em restos a pagar por ano

Assim, pode-se afirmar que, para ambos os programas tratados, o orçamento que de fato é utilizado para realização dos repasses financeiros dos convênios e termos de compromisso firmados provêm quase que integralmente de orçamentos relacionados a exercícios anteriores.

Como se pode observar pelas porcentagens apresentadas nas colunas “E” e “F” das tabelas 10 e 11, **em alguns exercícios os valores de restos a pagar “herdados” de exercícios anteriores são superiores ao orçamento autorizado (coluna “A”) e o valores empenhos (coluna “B”) do próprio exercício.**

Essa situação infla o orçamento da entidade muito além de sua capacidade operacional, já que, além do orçamento anual aprovado, a Funasa atua com elevados orçamentos herdados de diversos exercícios anteriores. No ano de 2008, por exemplo, para o programa de água e esgoto verifica-se que os valores empenhados e não executados no ano anterior, R\$ 1.163.253.070,17, são substancialmente superiores ao orçamento aprovado para o próprio exercício de 2008 (que correspondeu ao montante de R\$ 953.293.401,00).

Os procedimentos adotados pela Funasa que dão origem aos elevados valores inscritos em restos a pagar foram objeto do voto do Ministro Relator, Walton Alencar Rodrigues, relativo ao Acórdão 2.306/2009-Primeira Câmara, de 12/5/2009 (TC 021.208/2006-0), do qual se transcreve o seguinte trecho:

“O arcabouço normativo é exaustivo. Não há espaço para discricionariedade. A leniência com que a Funasa tem tratado convenientes com pendências fere o princípio da isonomia, compromete a execução orçamentária com inscrição de valores em restos a pagar relativos a convênios que, por falta de elementos essenciais não deveriam ter sido celebrados ou então, verificada a inadimplência após a celebração, deveriam ser rescindidos e providenciada a anulação do respectivo empenho.

A manutenção de vultosas importâncias inscritas em restos a pagar decorrente da impossibilidade ou até mesmo do desinteresse de o conveniente regularizar pendências reduz a disponibilidade de valores para transferências voluntárias para os entes federados em condição de regularidade, caracterizando visível quebra do princípio da isonomia a favorecer órgãos/ entidades inadimplentes.”

[...]

Assim, considerando o conjunto de informações sobre a estrutura da Fundação levantadas por este trabalho, **não se vislumbra outra opção que não o imediato cancelamento das transferências antigas, sem execução física ou financeira, evitando que os respectivos recursos sejam sistematicamente, nos próximos anos, reinscritos em restos a pagar sem qualquer efetividade dessa medida (fato que se repete no âmbito da Fundação desde longa data-ver Acórdão 2306/2009-Primeira Câmara).**

Para diminuição do elevado estoque de processos de transferências antigas no âmbito da Fundação, entende-se ainda que resta necessário o levantamento de todas as transferências cujas obras já foram iniciadas mas que possuem parcelas de repasses financeiros a receber pendentes do adimplemento de requisitos técnicos e documentais, bem como a adoção de medidas que visem à conclusão ou cancelamento dessas transferências.

[...]

A principal conclusão do trabalho desenvolvido é que a Funasa não tem desempenhado a contento sua missão institucional, em decorrência de fatores internos e externos que impedem a eficácia e efetividade de suas ações e proporcionam ambiente de risco para a ocorrência de toda a sorte de malversação de recursos públicos.

A seguir, são descritos alguns exemplos encontrados no trabalho que levaram a esta conclusão.

Alto volume de recursos inscritos em restos a pagar por diversos anos, decorrente da sistemática de empenhar os recursos da transferência sem que a obra esteja em condições de efetivamente ser licitada e iniciada e também em consequência da letargia dos convenentes em solucionar as pendências que impedem o início da obra, combinado com a inação da Funasa no sentido de estabelecer prazo limite para atendimento das pendências, cancelando a transferência após este prazo (capítulo 3).

Voto do Ministro Relator

[...]

Julgo pertinentes as propostas de determinações e recomendações feitas pela unidade técnica relativas à adoção de procedimentos para garantir publicidade e transparência dos recursos objeto de transferências; instituição de controle nacional das prestações de contas e tomadas de contas especiais instauradas e a instaurar nas superintendências estaduais da entidade; adoção de canais de comunicação e suporte entre as unidades da Funasa envolvidas em transferências e entre essas unidades e os convenentes; **adoção de medidas para melhoria da gestão orçamentária e financeira dos recursos de transferências;** instituição de procedimentos e ações de capacitação relacionados à

fiscalização das licitações realizadas pelos convenientes; e fortalecimento da atuação e autonomia da auditoria interna da Funasa na fiscalização de recursos transferidos.

[...]

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamentos para conhecimento da estrutura da Fundação Nacional de Saúde e dos fatores limitantes à sua atuação na consecução de obras de saneamento; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 e no art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.2. determinar à Fundação Nacional de Saúde que:

9.2.1. cancele transferências e respectivos restos a pagar não processados inscritos nos exercícios de 2007 a 2009, relativas a objeto cuja execução física ainda não tenha sido iniciada, conforme art. 68 do Decreto nº 93.872/86 e Parecer 898/PGF/PFE/FUNASA sobre o Decreto nº 7.418/2011;"

25 Nesse sentido, há que se frisar que a ausência de restrição temporal para a validade dos restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente, abrangidos pelo disposto no art. 1º do Decreto 7.418/2010 e no art. 68, §3º, do Decreto nº 93.872/1986, não justifica a prorrogação perene dos instrumentos que amparam a sua manutenção, posto que, além de não existir respaldo legal para a celebração de tais avenças com prazo de vigência indeterminado, constitui-se em poder-dever do administrador público providenciar a extinção dos ajustes em relação aos quais não se vislumbra qualquer possibilidade de que o objeto pactuado venha a ser, de fato, executado.

II - CONCLUSÃO

26 Diante do exposto, tem-se que:

- a) os restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente tem validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, conforme regra geral insculpida no art. 68, §2º, do Decreto nº 93.872/1986, ressalvadas as hipóteses elencadas no parágrafo 3º do mesmo dispositivo;

- b) os restos a pagar não processados e não liquidados dos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009, relativos às despesas do Ministério da Saúde e do Programa de Aceleração do Crescimento permanecem válidos, tendo em vista o previsto no art. 1º do Decreto nº 7.418/2010, não se lhes aplicando qualquer disposição do Decreto nº 7.468/2011;
- c) nas despesas relativas ao Ministério da Saúde, de que trata o art. 1º do Decreto nº 7.418/2010, incluem-se aquelas realizadas por todas as unidades orçamentárias que compõem o referido órgão orçamentário;
- d) aos restos a pagar não processados e não liquidados do exercício financeiro de 2010 aplica-se a exceção prevista no art. 68, §3º, do Decreto nº 93.872/1986, haja vista o quanto consignado no art. 3º do Decreto nº 7.654/2011;
- e) a despeito de não existir restrição temporal à validade dos restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente abrangidos pelo disposto no art. 1º do Decreto 7.418/2010 e no art. 68, §3º, do Decreto nº 93.872/1986, deve-se observar se persiste uma das situações elencadas no item 3.2 do Capítulo 020000, da Seção 020300, do Assunto 020317, do Manual SIAFI, e, em caso negativo, proceder-se ao cancelamento da respectiva inscrição, a fim de evitar o comprometimento da dotação orçamentária para projetos que sejam mais viáveis tecnicamente; e
- F) a ausência de restrição temporal para a validade dos restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente abrangidos pelo disposto no art. 1º do Decreto 7.418/2010 e no art. 68, §3º, do Decreto nº 93.872/1986 não justifica a prorrogação perene dos instrumentos que amparam a sua manutenção.

À consideração superior,

Brasília-DF, 06 de junho de 2013.

Michelle Diniz Mendes
Procuradora Federal

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013).

Cintia Tereza Gonçalves Falcão
Procuradora Federal

Raphael Peixoto de Paula Marques
Procurador Federal

Érica Maria Araújo Saboia Leitao
Procuradora Federal

Guillermo Dicesar Martins de Araújo Gonçalves
Procurador Federal

Rui Magalhães Piscitelli
Procurador Federal

De acordo. À consideração superior.

Brasília, 09 de junho de 2013.

Antonio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO o PARECER N.º 08_/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 1.º de julho de 2013.

MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS
Procurador-Geral Federal

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 36/2013:

I - Os restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente tem validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, conforme regra geral insculpida no art. 68, §2º, do Decreto nº 93.872/1986, ressalvadas as hipóteses elencadas no parágrafo 3º do mesmo dispositivo.

II - Os restos a pagar não processados e não liquidados dos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009, relativos às despesas do Ministério da Saúde e do Programa de Aceleração do Crescimento permanecem válidos, tendo em vista o previsto no art. 1º do Decreto nº 7.418/2010, não se lhes aplicando qualquer disposição do Decreto nº 7.468/2011.

III - Nas despesas relativas ao Ministério da Saúde, de que trata o art. 1º do Decreto nº 7.418/2010, incluem-se aquelas realizadas por todas as unidades orçamentárias que compõem o referido órgão orçamentário.

IV - Aos restos a pagar não processados e não liquidados do exercício financeiro de 2010 aplica-se a exceção prevista no art. 68, §3º, do Decreto nº 93.872/1986, haja vista o quanto consignado no art. 3º do Decreto nº 7.654/2011.

V - Apesar de não existir restrição temporal à validade dos restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente abrangidos pelo disposto no art. 1º do Decreto 7.418/2010 e no art. 68, §3º, do Decreto nº 93.872/1986, deve-se observar se persiste uma das situações elencadas no item 3.2 do Capítulo 020000, da Seção 020300, do Assunto 020317, do Manual SIAFI, e, em caso negativo, proceder-se ao cancelamento da respectiva inscrição, a fim de evitar o comprometimento da dotação orçamentária para projetos que sejam mais viáveis tecnicamente.

VI - A ausência de restrição temporal para a validade dos restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente, abrangidos pelo disposto no art. 1º do Decreto 7.418/2010 e no art. 68, §3º, do Decreto nº 93.872/1986, não justifica a prorrogação perene dos instrumentos que amparam a sua manutenção.

