



ESTADO DO MATO GROSSO
PREFEITURA MUNICIPAL DE CANABRAVA DO NORTE - MT

CNPJ 37.465.200/0001-20

Avenida Aurea Tavares de Amorim, 001 - Centro - Canabrava do Norte/MT
Telefone (66) 3577-1152 - E-mail: gabinete.cbn@gmail.com

DEPARTAMENTO DE PROTOCOLO E PROCESSOS

INFORMAÇÕES DA SOLICITAÇÃO

Assunto: ORIENTAÇÃO TECNICA

Estrutura Administrativa: CONTROLE INTERNO

INTERESSADO(S)

- LUCIENE BATISTA DA CONCEIÇÃO ZAGO

DESCRIÇÃO:

NOT 001/2023 - cancelamento de restos a pagar prescritos

DADOS DO REGISTRO

Processo: 5769/2023

Protocolo: 5769/2023

Usuário: HELEM DA SILVA NUNES

Data do Protocolo: 14/07/2023 11:06:10

Utilize o leitor de QR Code



INFORME O NÚMERO DO PROTOCOLO!

VERIFIQUE O ANDAMENTO DO SEU PROCESSO ATRAVÉS DO PORTAL CIDADÃO:

<https://agiliblue.agilicloud.com.br/portal/canabranorte/#/processo>

CANABRAVA DO NORTE - MT. segunda-feira. 17 de julho de 2023.



NOT	:	NOTA DE ORIENTAÇÃO TÉCNICA 001/2023
Assunto	:	ORIENTAÇÃO ACERCA DO <u>CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS E PRESCRITOS</u>
Interessado	:	PREFEITURA MUNICIPAL SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS
Finalidade	:	Orientação, conhecimento e providencias

Senhores Gestores

No uso das atribuições legais conferidas a esta Controladoria Interna (Lei Municipal nº 312/2007), venho à presença de Vossa Senhoria, para apresentar **ORIENTAÇÃO TÉCNICA** acerca do procedimento administrativo à ser realizado no Cancelamento de Restos a Pagar Processados, visando resguardar os atos de gestão acerca de possíveis apontamentos pelos órgãos de fiscalização e controle externo:

1. DAS RECOMENDAÇÕES AO GESTOR

Para cancelar os restos a pagar processados e prescritos, é importante seguir os procedimentos adequados e garantir conformidade com a legislação aplicável. Aqui estão algumas etapas gerais que podem ajudar no processo de cancelamento dos restos a pagar processados:

Revisão da documentação: Verifique os contratos, acordos ou documentos relacionados aos restos a pagar processados para entender os termos e condições estabelecidos. Isso ajudará a identificar cláusulas específicas sobre cancelamento ou rescisão.

Verificação da disponibilidade de cancelamento: Certifique-se de que há uma base legal para o cancelamento dos restos a pagar processados. Verifique se existem justificativas válidas, como falhas na execução do contrato, alterações nas necessidades ou regulamentações, ou qualquer outro motivo permitido por lei.

Comunicação com a contraparte: Entre em contato com a parte envolvida no contrato ou acordo para informar sobre a intenção de cancelamento dos restos a pagar processados. Explique as razões para o cancelamento e discuta possíveis soluções alternativas, se aplicável.

Notificação formal: Prepare uma notificação formal por escrito que inclua os detalhes relevantes, como número do contrato, datas, valores, justificativas e qualquer requisito específico estabelecido no contrato. Envie





essa notificação à contraparte envolvida no contrato, seguindo os canais de comunicação apropriados.

Avaliação legal e financeira: Consulte a assessoria jurídica e financeira para garantir que todas as implicações legais e financeiras sejam devidamente consideradas. Eles podem ajudar a analisar os possíveis impactos do cancelamento, como reembolsos, penalidades ou obrigações adicionais.

Registros e relatórios: Mantenha registros detalhados de todas as etapas tomadas durante o processo de cancelamento dos restos a pagar processados. Esses registros devem ser atualizados nos sistemas financeiros e contábeis correspondentes, bem como em quaisquer relatórios relevantes.

Monitoramento e acompanhamento: Acompanhe o processo de cancelamento dos restos a pagar processados para garantir que todas as etapas estejam sendo seguidas corretamente. Mantenha a comunicação contínua com a contraparte envolvida para resolver quaisquer problemas que possam surgir.

Normatizar por meio de edição de decreto ou outro ato normativo, todo procedimento a fim de patronizar e seguir corretamente as etapas com aplicação de check list.

Recomendamos a leitura do Estudo Técnico 06/2010. **(anexo)**

Por fim, **REITERAMOS** que a intenção desta Controladoria é resguardar e assegurar os atos de gestão de qualquer apontamento posterior pelos órgãos de controle externo e de fiscalização, especialmente em **municar a gestão de informações e normas legais** que permitam subsidiar a tomada de decisões acerca da implantação de suas políticas públicas.

Por todo exposto, em razão dos critérios de materialidade, relevância e criticidade dos riscos relacionados, a Controladoria do Município de Canabrava do Norte, vem por meio desta **EXPEDIR ORIENTAÇÃO TÉCNICA N° 001/2023**.

Salvo melhor juízo, é a nossa Orientação.

Canabrava do Norte, 14 de julho de 2023

LUCIENE BATISTA DA CONCEIÇÃO ZAGO
CONTROLADORA INTERNA
MAT. 1851

Assinaturas

LUCIENE BATISTA DA CONCEIÇÃO ZAGO (763.112.441-87)

Título: Controladora Interna

Assinatura: Eletrônica



Este documento foi assinado eletronicamente e/ou digitalmente em conformidade com a MP 2.200-7/2001. Acesse <https://agiliblue.agilicloud.com.br/portal/canabranorte#/assinatura> e informe o código 9390c9c9-aa8c-4453-a391-a88a3d29663b, ou leia o QRCode ao lado para validar as assinaturas.

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico
n.º 6/2010

**Restos a Pagar e o Direito do
Credor**

VANDER GONTIJO
FRANCISCO LÚCIO PEREIRA FILHO
Consultores de Orçamentos/CONOF

Publicação:
Julho/2010

Endereço na Internet:
<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010>
e-mail: conof@camara.gov.br;
vander.gontijo@camara.gov.br; francisco.lucio@camara.gov.br



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

“RESTOS A PAGAR E O DIREITO DO CREDOR”

Brasília, julho de 2010

Vander Gontijo e Francisco Lúcio Pereira Filho - Consultores de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados”

ÍNDICE ANALÍTICO

RESTOS A PAGAR E O DIREITO DO CREDOR

1 - INTRODUÇÃO	4
2 - A EXECUÇÃO FINANCEIRA DE RESTOS A PAGAR	4
2.1 - A Inscrição da Despesa em Restos a Pagar	4
2.2 - O Prazo de Validade da Inscrição	5
2.3 - O Cancelamento de Restos a Pagar	6
2.4 - O Pagamento de Restos a Pagar Cancelados	8
2.5 – O Período de Vigência dos Direitos do Credor	9
2.6 – Providências Cabíveis aos Que Se Virem Prejudicados	10
4 – OS RESTOS A PAGAR COMO DÍVIDA DA UNIÃO.....	11
5 – RESPONSABILIDADES DA UNIÃO.....	11
5.1 – Dos Contratos Administrativos	11
5.2 – Dos Convênios.....	12
6 – CONCLUSÕES.....	14

1 - INTRODUÇÃO

A regulamentação da rubrica “Restos a pagar” tem sido objeto de constantes alterações nas duas últimas décadas. Isso tem gerado incertezas e dificultado sobremaneira o acompanhamento e o controle parlamentar da execução orçamentária e financeira da despesa pública nela inscrita, cujos saldos têm alcançado cifras cada vez mais significativas.

A finalidade deste estudo é tentar esclarecer dúvidas apresentadas pelos gabinetes parlamentares, cujas atividades estão estreitamente relacionadas com a intermediação de interesses entre entidades estaduais ou municipais e a União.

Neste trabalho analisa-se a legislação que interfere nas condições e restrições à inscrição e cancelamento de Restos a pagar¹. Abordam-se questões relacionadas ao prazo de validade da inscrição de despesa nessa conta, as alternativas para o pagamento em face de eventual cancelamento, o direito do credor em relação ao recebimento de seu crédito e a responsabilidade da União quanto ao pagamento dos valores decorrentes de convênios ou contratos.

2 - A EXECUÇÃO FINANCEIRA DE RESTOS A PAGAR

2.1 - A Inscrição da Despesa em Restos a Pagar

De acordo com o art. 36 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a despesa orçamentária que não for paga no exercício em que for empenhada será inscrita, em 31 de dezembro, como Restos a pagar, distinguindo-se as processadas das não processadas.

O art. 68 do Decreto nº 93.872/86, com a redação dada pelo Decreto nº 6.708, de 2008, dispõe que a inscrição de despesa em Restos a pagar será automática desde que satisfaça às condições nele estabelecidas para empenho e liquidação da despesa. *In litteris*:

¹ Este assunto foi abordado inicialmente no trabalho intitulado “Restos a pagar: Inscrição, Execução e Cancelamentos”, de março de 2003, elaborado por Francisco Lúcio Pereira Filho, Márcio Silva Fernandes e Vander Gontijo, Consultores de Orçamentos da COFF/CD.

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.

2.2 - O Prazo de Validade da Inscrição

É importante observar inicialmente que a Lei nº 4.320/64 é omissa em relação ao estabelecimento de prazo de validade da despesa inscrita em Restos a pagar.

Uma orientação formal quanto a esse prazo somente veio à baila com o Decreto nº 93.872, de 1986, cujo texto original dispunha 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, e terá validade até 31 de dezembro do ano subsequente. (grifo nosso).

O tratamento dado aos Restos a pagar após essa data (31 de dezembro) teve, pelo menos, três aspectos diferentes.

A partir de 1998 o saldo de dezembro da conta “Restos a pagar a pagar” vinha sendo reaberto no exercício seguinte como “Restos a pagar Inscritos de Exercícios Anteriores”².

A partir de 2002 passou-se a prorrogar, por meio de decretos presidenciais, a validade dos Restos a pagar³. Considera-se que tal procedimento estava coerente com o disposto no parágrafo único do art. 92 da Lei nº 4.320/64

*Art. 92
.....*

Parágrafo único. O registro dos restos a pagar far-se-á por exercício e por credor distinguindo-se as despesas processadas das não processadas. (grifo nosso).

Ou seja, a Lei nº 4.320 tornava possível a contemporaneidade de registros contábeis de restos a pagar de diversos exercícios.

² Algumas “prorrogações de validade de inscrições em Restos a pagar” foram efetuadas em cumprimento a decretos presidenciais como, por exemplo, os Decretos nº 2.951/98, 2.921/98, 3.558/00, 3.337/00. O Decreto nº 3.778, do dia 23/03/2001, prorrogou a validade de Restos a pagar do exercício de 1999 do programa de trabalho da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) da Presidência da República. Mas, na verdade o efeito real desses decretos foi de “restabelecer a validade” de Restos a pagar já cancelados, pois os atos autorizativos foram publicados após o dia 31 de dezembro do exercício – data de cancelamento das respectivas inscrições (art. 68 do Decreto 93.872/86).

³ Nesse período foram promulgados vários decretos presidenciais, dentre os quais:

Decreto nº 4.049 de 12 de dezembro de 2001; Decreto nº 4.167 de 13 de março de 2002; Decreto nº 4.202 de 19 de abril de 2002; Decreto nº 4.305 de 17 de julho de 2002; Decreto nº 4.389 de 26 de setembro de 2001; Decreto nº 4.450 de 31 de outubro de 2002; Decreto nº 4.526 de 18 de dezembro de 2002; Decreto nº 4.561 de 31 de dezembro de 2002; e Decreto nº 4.594 de 13 de fevereiro de 2003.

Além disso, o art. 38 da Lei nº 4.320/64, ao determinar que os recursos vinculados à anulação de despesa inscrita em Restos a pagar sejam considerados como receita do ano de seu eventual cancelamento, deixa ainda mais evidente que o legislador permitiu que o sistema contábil da Administração Pública abrigasse despesas empenhadas em outros exercícios, mesmo que não estivessem devidamente realizadas.

A despesa inscrita por meio de Restos a pagar não-processados e que não for liquidada no exercício seguinte ao de sua inscrição perde, nos termos do Parágrafo único do Art. 68 do Decreto 93.872/86, sua validade:

Art. 68

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

Mais recentemente, já no final de 2008, ao vencer a validade de Restos a pagar não-processados inscritos em 2007, o Decreto nº 6.708, de 2008, a prorrogou até 30 de dezembro de 2009

2.3 - O Cancelamento de Restos a Pagar

Nessa questão, é oportuno recapitular a definição legal de liquidação de despesa. SANCHES (pag. 147) recorda, a propósito, que a liquidação 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 documentos comprobatórios do respectivo crédito, ou seja, que a despesa foi regularmente empenhada e que a entrega do bem ou serviço foi realizada de maneira satisfatória. É, portanto, neste 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, conforme atestado produzido pela própria Administração Pública, não há como encontrar razões normais plausíveis para se postular, após essa etapa, seu eventual cancelamento. O direito de recebimento da contraprestação pelo credor seria decorrência incontestável e inarredável, não havendo, a partir daí, nenhuma outra exigência legal a ser, por ele, preenchida⁴.

⁴ Observe-se que o art. 62 da Lei nº 4.320/64 adverte ao Gestor que o pagamento de despesa só poderá ser ordenado após sua regular liquidação. Ou seja, a despesa não pode ser paga antes da liquidação e nem tem de obedecer a outra condição, após sua liquidação. E é exatamente por isso que CASTRO (pag. 100) afirma que o pagamento de despesa já empenhada e liquidada “independe de requerimento do credor”.

Essa linha de argumentação coincide com a posição de MOTA (pág. 124) que considera que somente os Restos a pagar não-processados podem ser cancelados, pois os processados representam obrigação líquida e certa do Estado para com seus credores, *in litteris*:

“Os restos a pagar processados dão origem ao compromisso do Poder Público de efetuar o pagamento aos fornecedores, porquanto ele já entregou os bens ou prestou os serviços contratados de acordo com as especificações do empenho, enquanto que os não processados, dentro da ótica contábil, não deveriam gerar compromissos, quando se verifica que não ocorreu o recebimento de bens e serviços no exercício de emissão do empenho.”

Esse raciocínio tem respaldo no art. 92 da Lei nº 4.320/64, no qual os Restos a pagar são considerados parte integrante da dívida flutuante da União:

Art. 92. A dívida flutuante compreende:

I - os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;

.....

Consideração semelhante, *mutatis mutandis*, deve merecer a despesa inscrita em Restos a pagar não-processados, mas que durante o exercício financeiro de sua execução for dada como realizada, restando apenas efetuar seu correspondente pagamento.

Note-se, ademais, que a distinção exigida em vários dispositivos da Lei nº 4.320/86 para o registro das despesas processadas e não processadas deixa claro que o legislador quis outorgar, às mesmas, tratamento diferenciado.

Finalmente, o cancelamento de Restos a pagar processados retiraria artificialmente, por meio de um simples lançamento contábil, uma parte considerável da Dívida Pública. Isso poderia alterar parâmetros utilizados para o controle da dívida do País. Envolveria, também, processos ineficientes, pois a “reclamação” de direitos, “novo reconhecimento” da dívida pelo Estado por meio de “nova” inclusão no Orçamento, “novo” empenho, entre outros, seria, deveras, uma alternativa mais demorada, complicada, enfadonha, cujos custos de transação não foram considerados no processo licitatório pelo credor, mas que, certamente, o serão em seus próximos relacionamentos com a máquina estatal.

2.4 - O Pagamento de Restos a Pagar Cancelados

O art. 70 do Decreto nº 93.872/896 dispõe que a dívida correspondente à despesa inscrita em Restos a pagar será reconhecida pela Administração Pública durante cinco anos:

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

Observa-se, todavia, que o cancelamento da despesa inscrita em Restos a pagar caracteriza a interrupção de sua prescrição (letra b, § 2º, art. 22 do Decreto 93.872/86). E, de acordo com o Decreto-Lei nº 4.597/42, o prazo de vigência do direito do credor, neste caso, estender-se-ia 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;

Quando a inscrição for cancelada, o pagamento pode ser atendido utilizando-se de dotação destinada a despesas de exercícios anteriores (art. 69 do Decreto 93872/86):

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.

Note-se que, embora não haja referência explícita, o texto desse artigo se refere ao reclamo de pagamento de Restos a pagar processados, pois não há que se falar de pagamento sem que seja cumprida a etapa de liquidação da despesa. E, uma despesa liquidada, se não paga no exercício de sua competência, deve ser inscrita em Restos a pagar processados.

Após o cancelamento da inscrição e durante o período em que o credor permanecer com direitos de reclamar pelo pagamento, ou seja, no prazo admitido pelo Decreto-Lei nº 4.597/42, essas despesas poderão ser, nos termos do art. 22 do Decreto nº 93.872/86, pagas à conta de nova dotação orçamentária, à conta de despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica específica:

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. (grifo nosso)*⁵

2.5 – O Período de Vigência dos Direitos do Credor

Os Restos a pagar, 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, o seu cancelamento não constitui em infração ao direito do credor, pois permanece a obrigação de pagamento advinda do contrato feito entre as partes.

O efetivo pagamento poderá ser feito, assim como já descrito, por meio de dotação própria, consignada no orçamento do ano em que se der o pagamento, denominada “Despesa de Exercícios Anteriores”. O pagamento por essa última via exige repetição de formalidades anteriormente já realizadas, mas que em decorrência do transcurso de longo tempo, devem ser repetidas. Não obstante esse entrave burocrático, o reconhecimento do direito do credor pode ser viabilizado quando não houver dúvidas quanto ao mesmo.

Para que haja segurança jurídica nas relações obrigacionais entre particulares e até mesmo entre o Estado e seus prestadores de serviço e contribuintes, o Direito incorpora o instituto da prescrição. Por meio desse instituto, não se permite que pendências obrigacionais não exigidas sejam a qualquer tempo reclamadas, o que geraria impactos patrimoniais imprevistos em momentos nos quais se havia tido por pacificada a questão.

Observa-se que, uma vez havendo inscrição em Restos a pagar processados, em tese, é inconteste o direito de recebimento pelo credor. Enquanto tais despesas permanecem inscritas em Restos a pagar, por força do Decreto nº 93.872/86, corre a prescrição a partir da data de sua inscrição. No entanto, o cancelamento dos Restos a pagar provoca a

⁵ Note-se que o texto deste artigo alterou o texto do art. 37 da Lei nº 4.320/64, suprimindo a parte que obrigava a consignação da dotação na lei orçamentária, in verbis: “Art. 37. ... os Restos a pagar com prescrição interrompida ... poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.”

interrupção da prescrição; ocasião em que começa a contar o prazo de dois anos e meio previsto no art. 3º do Decreto-Lei nº 4.597/42⁶.

Se o cancelamento dos Restos a pagar se der antes de transcorridos dois anos e meio de sua inscrição, em tese, o prazo a ser contado a partir desse evento expiraria antes do transcurso de cinco anos da inscrição, mas a súmula 383 do STF dispõe diferentemente, *in verbis*:

“Súmula 383 do STF: *“A prescrição em favor da Fazenda Pública recomeça a correr, por dois anos e meio, a partir do ato interruptivo, mas não fica reduzida aquém de cinco anos, embora o titular do direito a interrompa durante a primeira metade do prazo”.*

Desse modo, a prescrição do direito do credor com crédito inscrito em Restos a pagar nunca se dará com prazo inferior a cinco anos transcorridos da inscrição; no entanto, este prazo prescricional pode ser estendido se o evento interruptivo (no caso o cancelamento dos Restos a pagar) se der após a primeira metade do prazo quinquenal.

Conclui-se, assim, que todos os Restos a pagar deveriam ser cancelados ainda na primeira metade do prazo prescricional inicial, para que a Fazenda Pública goze o benefício da prescrição nos cinco anos que se seguirem à inscrição dos Restos a pagar. De modo diverso, em caso extremo, havendo cancelamento próximo dos cinco anos decorridos da sua inscrição, iniciar-se-ia novo prazo prescricional, fazendo perdurar o direito de se exigir o pagamento por um período máximo de até sete anos e meio após a data da inscrição dos Restos a pagar.

2.6 – Providências Cabíveis aos Que Se Virem Prejudicados

Apenas para exemplificar o caso, recorde-se que o Decreto nº 4.526/2002 promoveu o cancelamento dos Restos a pagar processados e não-processados dos exercícios de 2001 e anteriores.

Infere-se, portanto, que provavelmente existia, no momento de edição do referido decreto, créditos ainda pendentes de pagamento. Pode-se afirmar, por conseguinte, que o credor potencialmente prejudicado poderia ter ingressado com instrumento administrativo ou judicial para o

⁶ “A prescrição ... recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu,...”,

recebimento de seu crédito até dois anos e meio a partir do evento do cancelamento, sob pena de perecer seu direito em face de sua inércia.

4 – OS RESTOS A PAGAR COMO DÍVIDA DA UNIÃO.

Resta ainda equacionar o fato de que o mero cancelamento dos Restos a pagar, em especial dos processados, certamente redundaria em redução da dívida flutuante, já que o art. 92 da Lei 4.320/64 faz compreender tais inscrições como integrantes da referida classificação da dívida.

Certo é que, pelo princípio contábil da prudência, se exercido, tais despesas (simplesmente canceladas) deveriam ser consideradas como de impacto potencial nas contas públicas. É exatamente por essa razão que se confere ao gestor a alternativa de utilizar um evento contábil no SIAFI que, além de cancelar os Restos a pagar processados, retirando-os do passivo financeiro da União, faz lançamento colocando tal obrigação no passivo patrimonial, mantendo-se, assim, sua contabilização como obrigação; no entanto como integrante da dívida fundada (Algo coerente com o prazo não imediato de seu pagamento. Ao se processar novamente tal despesa, volta-se seu *status* anterior de passivo financeiro).

5 – RESPONSABILIDADES DA UNIÃO

Em face do cancelamento de restos a pagar, cabe analisar, ainda, a responsabilidade da União pelo pagamento das avenças que deram origem a empenhos no âmbito da contabilidade da União, os quais não foram pagos dentro do exercício, ocasionando sua inscrição em restos a pagar.

5.1 – Dos Contratos Administrativos

De modo a realizar os fins públicos que lhe são próprios, a Administração Pública pode contratar, junto a terceiros, obras, serviços e compras. Para tanto, firma contratos com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, segundo regime de direito público, denominados contratos administrativos.

Uma vez cumprido o contrato pelo particular, surge para este o direito a pleitear o recebimento do preço adimplido. A verificação de cumprimento de seu objeto ocorre na etapa de liquidação da despesa, em

que se apura o direito do contratado de receber o valor, após o regular cumprimento do contrato.

O pagamento do particular, neste caso, uma vez cumprido o contrato, tem direito adquirido a receber o valor, pois, do contrário, ocorreria enriquecimento indevido da Administração, e tal não se coaduna com a responsabilidade contratual que decorre do pacto firmado entre a Administração e o particular.

Vale frisar que a Lei 8.666/93, que traz normas gerais sobre licitações e contratos, admite, em seu art. 78, que a Administração promova a rescisão unilateral do contrato, inclusive pela alegação de interesse público (inciso XII). Entretanto, em caso de ausência de culpa do contratado, aquele diploma legal obriga, no art. 79, §1º, o ressarcimento dos prejuízos regularmente comprovados, além da devolução da garantia, do pagamento dos valores devidos pela execução do contrato até a data da rescisão e do ressarcimento do custo da desmobilização.

Verifica-se, portanto, que a Administração, mesmo que rescinda o contrato unilateralmente, é obrigada a pagar pelos serviços executados ou pelos bens adquiridos até o momento da rescisão, tendo o particular direito adquirido a receber tais pagamentos.

5.2 – Dos Convênios

O convênio é um dos instrumentos de que se serve a Administração para associar-se com outros entes, públicos ou particulares, mediante mútua colaboração, de forma a atingir um interesse comum a ambos os convenientes. Ao contrário dos contratos, nos convênios não surge vínculo de natureza contratual, como ressalta a doutrina. Nesse sentido, ao mencionar as diferenças entre contrato e convênio, Araújo assim esclarece:

“... a ausência de vinculação contratual, a inadmissibilidade de cláusula de permanência obrigatória (os convenientes podem denunciá-lo antes do término do prazo de vigência, promovendo o respectivo encontro de contas) e de sanções pela inadimplência (exceto eventuais responsabilidades funcionais que, entretanto, são medidas que ocorrem fora da avença).”

Sobre a possibilidade de denunciar o convênio, aquele autor, transcrito por DI PIETRO, cita a necessidade de ocorrer um encontro de contas, de forma que não haja prejuízo a qualquer dos convenientes. Tal encontro de contas consiste na verificação dos serviços já prestados ou concluídos, de forma a ressarcir os custos assumidos.

O art. 116, §6º, da Lei nº 8.666/93 também ressalta:

“Art. 116 - ...

*§ 6º - Quando da conclusão, **denúncia**, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, **os saldos financeiros remanescentes**, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, **serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos**, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.” (grifo nosso)*

Conforme explicitado pela norma legal acima transcrita, os saldos financeiros remanescentes do convênio deverão ser devolvidos após a denúncia do convênio. Evidentemente, os saldos remanescentes são apurados após o ressarcimento dos custos incorridos pelo conveniente denunciado, antes da denúncia, ou seja, por parcelas de obras, compras ou serviços realizados e que seriam custeados com recursos oriundos do convênio. Os valores devolvidos corresponderiam às parcelas não executadas.

Há que se ressaltar, ainda, que ao firmar convênio com outro ente, público ou privado, a União cria a expectativa de que irá cooperar com o mesmo, seja pela transferência de recursos, seja pela disponibilização de serviços ou bens, entre outras hipóteses. De qualquer forma, estabelece-se, de acordo com o princípio da boa-fé, uma presunção de que o mesmo será cumprido, pois caso contrário não seria firmado.

Assim, transmite-se ao conveniente, ao promover a União o empenho do valor pactuado na execução de seu orçamento, a expectativa de que o recurso será entregue, uma vez comprovada a conclusão da obra ou a aquisição do bem/serviço pelo outro conveniente.

De fato, quando o estado ou o município, após firmar convênio com a União, contrata o executor da obra ou serviço, em geral um particular, mediante contrato administrativo, deve pagá-lo quando receber a obra ou serviço contratado. Caso a União denuncie o convênio e não transfira os recursos pactuados no mesmo, o estado ou município, responsável contratual pelo pagamento junto à empresa contratada, arcaria com os custos por conta de seu orçamento.

Evidentemente, a assunção de tal dívida, em função da denúncia do convênio pela União, traria diversos transtornos ao outro convenente, podendo gerar inclusive problemas financeiros pela ausência de recursos para atender a outras necessidades do ente.

Dessa forma, em face do princípio da boa-fé, o estado ou município que executou obra ou serviço, tendo por fundamento convênio que vem a ser denunciado pela União, tem direito a ser ressarcido das despesas havidas tanto pela via administrativa, quanto pela via judicial, inclusive com base na responsabilidade extra-contratual da União, que é assegurada no art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

Além disso, caso apenas uma parcela da obra ou serviço que seria executada à custa do convênio tenha sido realizada antes da denúncia do mesmo pela União, é cabível a exigência de ressarcimento por esta dos prejuízos ocasionados ao outro convenente e também a terceiros, como a empresa contratada pelo estado ou município, mediante comprovação das etapas já cumpridas anteriormente ao cancelamento do convênio.

6 – CONCLUSÕES

Em resumo constatou-se que:

1. A despesa orçamentária que não for paga no exercício a que se refere poderá ser inscrita em Restos a pagar em 31 de dezembro do mesmo exercício (Art. 36 da Lei nº 4.320/64 e Art. 68 do Decreto nº 93.872/86);
2. O prazo de validade da despesa inscrita em Restos a pagar não-processado está fixado para 31 de dezembro do ano subsequente ao de sua inscrição (Parágrafo único do Art. 68 do Decreto nº 93.872/86 alterado pelo Decreto nº 6.708, de 2008). Após esse período a inscrição seria cancelada;
3. Ao final de 2008, ao vencer a validade de Restos a pagar não-processados inscritos em 2007, o Decreto nº 6.708, de 2008, a prorrogou até 30 de dezembro de 2009;
4. Como o Art. 68 do Decreto nº 93.872/86, em razão da alteração feita pelo Decreto nº 6.708/2008, ignora a fixação de prazo de validade da

inscrição de Restos a pagar processados, prevalece o entendimento de que estes não estariam mais sujeitos a tal limitação⁷;

5. Estando inscrito, permanece com a Administração Pública a responsabilidade de reconhecimento contábil da dívida correspondente por um período de cinco anos (Art. 70 do Decreto nº 93.872/86);
6. Se por qualquer motivo, a Administração Pública vier a cancelar a inscrição de Restos a pagar processados, o prazo de prescrição mencionado anteriormente fica interrompido;
7. Se a prescrição for interrompida, o direito do credor permanece por mais dois anos e meio (Art. 3º do Decreto-Lei nº 4.597/42), ou seja, nesse período o direito do credor poderá ser exercido por via administrativa ou judicial.
8. O cancelamento de Restos a pagar processados, não obstante os conflitos de interpretação dos textos legais e uma incompreensível atitude do agente público no sentido de retardar o pagamento de despesa já efetivamente realizada, não pode ser considerado ato ilegítimo, ainda mais quando se considera os termos do Inciso XII, do art. 78, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93).
9. A rescisão unilateral de contratos feitos com terceiros não exime a Administração Pública de pagar pelos serviços executados ou pelos bens adquiridos até o momento da rescisão, tendo o particular direito adquirido a receber tais pagamentos.
10. Quando o estado ou o município, após firmar convênio com a União, contrata o executor da obra ou serviço, em geral um particular, mediante contrato administrativo, deve pagá-lo quando receber a obra ou serviço contratado. Caso a União denuncie o convênio e não transfira os recursos pactuados no mesmo, o estado ou município, responsável contratual pelo pagamento junto à empresa contratada, arcaria com os custos por conta de seu orçamento, mas poderia pleitear o ressarcimento junto à União, por via administrativa ou judicial.

⁷ Como foi salientado no texto existem bases legais que corroboram esse entendimento.

CITAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, E. N. (1992:146) *apud* DI PIETRO, In Direito Administrativo, 13ª ed., p. 285, Ed. Atlas, São Paulo - SP.

CASTRO, R. G. “Administração e Direito Financeiro e Orçamentário” – Ed. Vestcon – 1996, Brasília DF

MOTA, F. G. L. – “Contabilidade Aplicada à Administração Pública”. Editora Vestcon. Brasília, 2002.

SANCHES, O. M. – “Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins”. Editora Prisma. Brasília, 1997.