



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

São Paulo, 10 de julho de 2018.

Ofício nº 141/2018 – GPGC

Assunto: Informações do Governo do Estado de São Paulo sobre cancelamento de restos a pagar processados.

Ref. eTC-6453.989.18-8 (Contas do Governador – Exercício 2018);
Decreto Estadual 63.528, de 22 de junho de 2018.

Excelentíssima Senhora Conselheira Relatora **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**

Com meus cordiais cumprimentos, sirvo-me do presente para expor e solicitar o quanto segue.

Foi publicado no DOE de 23.06.2018, p.03, o Decreto Estadual 63.528/2018, cuja redação é a seguinte:

DECRETO Nº 63.528, DE 22 DE JUNHO DE 2018

Dispõe sobre o cancelamento de empenho inscrito em restos a pagar em exercícios anteriores a 2018 no âmbito do Poder Executivo e dá providências correlatas

MÁRCIO FRANÇA, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais, considerando as normas gerais de direito financeiro contidas na Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e as normas de finanças públicas fixadas na Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000,

Decreta:

Artigo 1º - Os órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Autarquias, Universidades Estaduais, Fundações, Sociedades de Economia Mista classificadas como dependentes, terão cancelados os restos a pagar Processados e Não Processados referentes aos empenhos das contas “Restos a Pagar”, alusivas às fontes Tesouro e Desvinculação de Receitas de Estados e Municípios - DREM.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

§ 1º - *Excetuam-se do disposto no “caput” deste artigo as despesas aplicadas nas Funções 10 - Saúde e 12 - Educação.*

§ 2º - *Fica excluída do cancelamento de restos a pagar previstos no “caput” deste artigo, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP.*

Artigo 2º - *Casos excepcionais, devidamente fundamentados, poderão ser encaminhados às Secretarias de Planejamento e Gestão e da Fazenda para análise e manifestação, no âmbito de suas atribuições.*

Artigo 3º - *Normas complementares para aplicação deste decreto poderão ser expedidas mediante resolução conjunta dos Secretários de Planejamento e Gestão e da Fazenda.*

Artigo 4º - *Este decreto entra em vigor na data de sua publicação. Palácio dos Bandeirantes, 22 de junho de 2018. [destaques do MPC-SP]*

Conforme o art. 36 da Lei 4.320/1964, consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro do exercício distinguindo-se as processadas das não processadas.

Em breve síntese, entende-se por restos a pagar processados aqueles resultantes de despesas orçamentárias liquidadas e não pagas, enquanto os restos a pagar não processados são aqueles cujo empenho foi legalmente emitido, mas depende ainda da fase de liquidação.¹

Se não cancelados, os restos a pagar constituem compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida flutuante.

A fim de dar transparência às informações e permitir o acompanhamento sobre o montante e a execução dos restos a pagar, a Lei de Responsabilidade Fiscal determinou que o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), publicado ao cada bimestre, contenha um anexo contendo o Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão (art. 53, inc. V, da LRF)². E, ainda, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do último quadrimestre deve demonstrar e detalhar a inscrição em restos a pagar ocorrida no exercício (art. 55, inc. II, alínea ‘b’, da LRF)³.

¹ Conforme expõe a Secretaria do Tesouro Nacional: “O conceito de restos a pagar relaciona-se aos estágios da despesa pública, representados pelo empenho, liquidação e pagamento. O empenho constitui o primeiro estágio de comprometimento da despesa pública referente à reserva de dotação orçamentária para pagamento futuro de um produto ou serviço específico no momento da contratação. A liquidação é o próximo estágio da despesa pública e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, após a entrega do bem e ou serviço objeto do gasto. O pagamento é o último estágio da despesa e resulta na extinção da obrigação, após o respectivo ateste.”

A figura 1 em anexo detalha o fluxograma dos restos a pagar.

² LRF, art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a: (...)

V - Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

³ LRF, art. 55. O relatório conterá: (...)

III - demonstrativos, no último quadrimestre: (...)

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;



O anexo do RREO identifica os saldos dos restos a pagar processados inscritos, pagos, cancelados, e o saldo a pagar, bem como dos restos a pagar não processados que tenham sido liquidados durante o exercício anterior, e também, restos a pagar não processados liquidados em exercícios anteriores.

O Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria de Tesouro Nacional⁴, detalha cada um destes conceitos:

“1. Restos a Pagar processados

*São considerados **processados** os Restos a Pagar referentes a empenhos liquidados e, portanto, prontos para o pagamento, ou seja, cujo direito do credor já foi verificado. Os Restos a Pagar Processados não devem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a Administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar.*

2. Restos a Pagar não processados

*São considerados **não processados** os empenhos de contrato e convênios que se encontram em plena execução, não existindo o direito líquido e certo do credor. Dessa forma, no encerramento do exercício a despesa orçamentária que se encontrar empenhada mas ainda não paga será inscrita em restos a pagar não processados desde que haja suficiente disponibilidade de caixa.*

3. Restos a Pagar não processados liquidados em exercícios anteriores

Representam as despesas orçamentárias, empenhadas mas não pagas, inscritas em restos a pagar não processados no final do exercício, que foram liquidadas, mas não pagas, no exercício seguinte. Esses restos a pagar são informados, nesse demonstrativo, juntamente com os restos a pagar processados.” (Manual de Demonstrativos Fiscais, 8ª edição – válido para o exercício de 2018, item 03.07.02.01, p.245-246) (negrito no original, sublinha do MPC-SP)

Conforme exposto no Manual de Demonstrativos Fiscais, restos a pagar processados, via de regra, não devem ser cancelados.

Isso porque os restos a pagar processados tratam de despesas regularmente liquidadas e que constituem dívida passiva da Administração, pois já há o direito de recebimento pelo contratado, podendo a Administração, conseqüentemente, providenciar o respectivo pagamento, em observância ao disposto nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964.⁵

⁴ Vale ressaltar que a Secretaria de Tesouro Nacional, órgão central de contabilidade da União, edita o Manual de Demonstrativos Fiscais seguindo a competência que lhe foi atribuída pelo art. 50, § 2º da LRF.

⁵ Lei 4.320, art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º. Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º. A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

É até possível que ocorram situações excepcionais nas quais o cancelamento de restos a pagar processados seja possível. O maior exemplo é transcorrência do prazo prescricional de 5 anos previsto no art. 1º do Decreto 20.910/1932.⁶ Todavia, como dito, trata-se de ocorrência claramente extraordinária.

A prática tem demonstrado que, muitas das vezes, o cancelamento de restos a pagar processados é feito de forma indevida, apenas como manobra contábil, especialmente no último ano de mandato dos governantes, para driblar as imposições do art. 42 da Lei Responsabilidade Fiscal⁷: faz-se o cancelamento de restos a pagar para inflar, artificialmente, a disponibilidade de caixa.

Ou, ainda, faz-se um cancelamento geral, sem critérios, na expectativa de que parcela dos credores não recorra ao Judiciário para receber o que de direito.

Há, assim, que se perquirir a legalidade do referido cancelamento de restos a pagar intentado pelo Decreto Estadual 63.528/2018.

Analisando o anexo 7 do último RREO disponível do Estado de São Paulo (referente ao 2º bimestre de 2018)⁸, verificam-se os seguintes saldos de restos a pagar processados e não processados liquidados em exercícios anteriores:

Poder/Órgão	Saldo (R\$)
Executivo - Administração Direta	2.716.347.205,48
Executivo - Administração Indireta	529.611.577,77
Total	3.245.958.783,25

Ainda que, tendo em vista o disposto no art. 1º. § 1º do mencionado Decreto, sejam excluídos os saldos da Secretaria da Saúde (R\$190.784.503,44) e da Secretaria da Educação (R\$474.505.246,26), numa suposição de que inteiramente referentes à despesas efetuadas nas Funções 10 - Saúde e 12 – Educação, ainda assim o universo potencial de cancelamento seria de R\$2.580.669.033,55.⁹

⁶ Decreto 20.910/1932, art. 1º. As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

⁷ LRF, art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

⁸ Disponível em <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relatório-Resumido-da-Execução-Orçamentária.aspx>, acesso em 04.07.2018.

⁹ A exclusão do art. 1º, § 2º do Decreto não influiu no cálculo, eis que o saldo de restos a pagar processados e não processados liquidados em exercícios anteriores da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), no último RREO, era de R\$0,00 (zero reais).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral**

Ante o exposto, requer o Ministério Público de Contas:

1. o recebimento e processamento da presente representação, **a ser anexada ao e-TC-6453.989.18-8** (Contas do Governador – Exercício 2018);
2. seja solicitado que o Governador do Estado de São Paulo esclareça:
 - 2.1. os fundamentos de fato e de direito que motivaram a edição do Decreto Estadual 63.528/2018;
 - 2.2. os valores de restos a pagar processados a serem cancelados, por órgão (administração direta) ou entidade (administração indireta), detalhando os fundamentos de cada cancelamento;
3. com a devida instrução da matéria, pugna o Ministério Público de Contas por nova vista dos autos.

Aproveito a oportunidade para renovar os protestos de estima e consideração.

Atenciosamente,

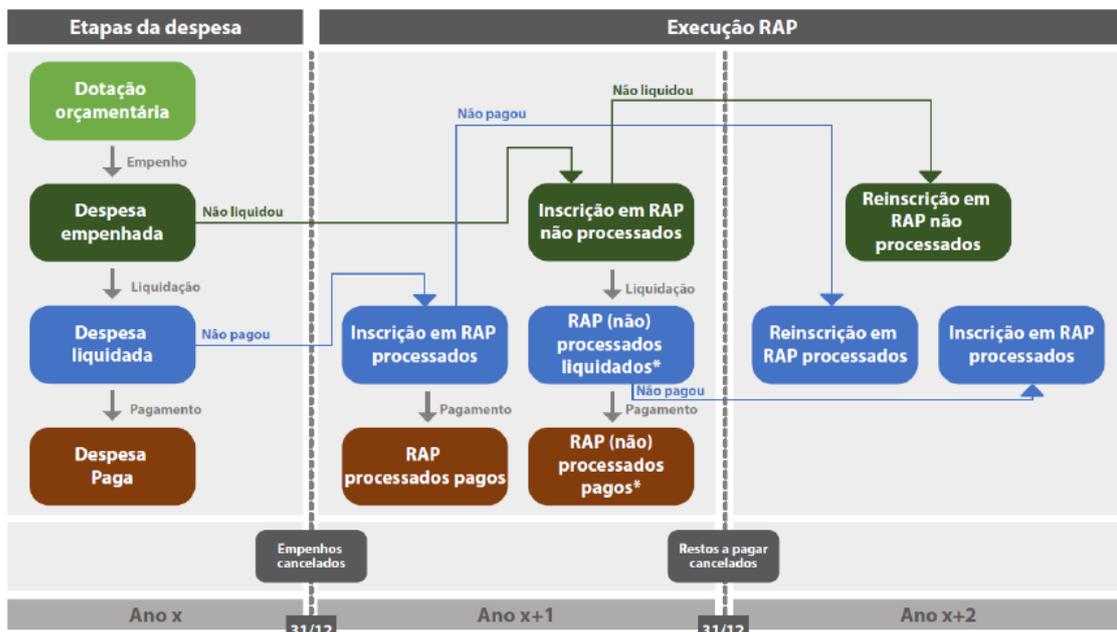
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

À Excelentíssima Senhora
Dra. CRISTIANA DE CASTRO MORAES
Conselheira
E. Tribunal de Contas do Estado São Paulo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

Figura 1 – Fluxograma de restos a pagar



* O processamento da despesa, inclusive de restos a pagar, está associado à etapa de liquidação. No entanto, para fins gerenciais, quando um RAP não processado é liquidado e pago no mesmo exercício mantém-se a nomenclatura de "RAP não processado", uma vez que a nomenclatura do RAP é vinculada ao momento de sua inscrição. Por sua vez, quando há apenas sua liquidação, sem pagamento no mesmo exercício, o referido RAP é inscrito no ano posterior como RAP processado.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar 2018. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/617267/RAP2018/41def350-93ab-4dbc-8b78-d05d54f5f0fb>>, acesso em 06.07.2018, às 11h52.