



Revista Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, v. 01, n. 1, p. 1-54,
Edição Especial 2020

Os impactos da edição do Decreto nº 9.428/2018 na gestão das
disponibilidades de caixa do Governo Federal.

Luciano Moura Castro do Nascimento

RESUMO

Nos anos de 2008 a 2014, o governo federal apresentou forte crescimento no estoque de restos a pagar (RP), fazendo com que o Tribunal de Contas da União determinasse, em 2015, a adoção de medidas para conter esse aumento nos exercícios seguintes. Dentre as medidas adotadas, destaca-se a edição do Decreto nº 9.428/2018, o qual, entre outros assuntos, dispõe que os restos a pagar não processados e não liquidados até 3 anos após sua inscrição serão cancelados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

O presente trabalho tem por objetivo mensurar o impacto que a edição da referida norma é capaz promover no favorecimento da gestão das disponibilidades de caixa do governo federal e, também, busca avaliar se o prazo de três anos para o cancelamento de restos a pagar estabelecido pela nova norma é coerente a execução das despesas observada nos últimos anos.

Durante a pesquisa, analisou-se a composição atual do estoque de restos a pagar não processados e o comportamento desse estoque ao longo dos anos, do momento da inscrição até o exercício de 2018. Como resultado, verificou-se que o prazo de três anos estabelecido para o cancelamento de restos a pagar não processados e não liquidados reforça o princípio da anualidade do orçamento e possibilita tempo suficiente para a execução plena das despesas na maioria dos casos analisados, com exceção das transferências voluntárias da União, nas quais os entes beneficiários necessitarão dar maior celeridade à execução das despesas a eles descentralizadas.

O trabalho ainda apurou, com base na metodologia proposta, que o provável montante de restos a pagar não processados que será cancelado em 31 de dezembro

de 2019 será da ordem de R\$ 19,8 bilhões, o que corresponde a 77,4% do volume inicial, ressaltando que a edição do Decreto nº 9.428/2018 contribuiu com a gestão das finanças públicas do governo federal.

Palavras-chave: Restos a Pagar; Anualidade Orçamentária; Disponibilidade de Caixa.

SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	4
1. INTRODUÇÃO.....	5
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	7
2.1 Trabalhos anteriores sobre Restos a Pagar	7
2.2 Execução da Despesa Orçamentária	9
2.3 Periodicidade Orçamentária	12
2.4 Restos a Pagar	16
2.5 Superávit Financeiro e Disponibilidade de Caixa	23
3. METODOLOGIA DE PESQUISA.....	27
4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DOS RESULTADOS	29
4.1 Análise do estoque atual de restos a pagar.....	29
4.2 Análise da evolução do estoque de restos a pagar	34
4.3 Estimativa de tendência para o estoque de restos a pagar	40
4.3.1 Grupo 1: séries totalmente ou nada executadas	43
4.3.2 Grupo 2: séries executadas momentaneamente	44
4.3.3 Grupo 3: séries com $r < -0,9$ no período de 6 meses.....	45
4.3.4 Grupo 4: séries com $r < -0,9$ em período menor que 6 meses.....	46
4.3.5 Consolidação dos grupos	48
5. CONCLUSÃO	49
6. REFERÊNCIAS	53

1. INTRODUÇÃO

O acompanhamento da gestão de restos a pagar sempre foi um tema presente na Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Contudo, devido ao constante aumento do estoque de restos a pagar até 2015, o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou¹ que a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a STN elaborassem um plano de ação conjunto com medidas que buscassem conter, nos exercícios seguintes, o aumento do estoque de restos a pagar processados e não processados, em especial dos restos a pagar relativos às despesas obrigatórias.

Em resposta à determinação do TCU, as duas secretarias promoveram estudos sobre o tema que acarretaram um monitoramento mais aproximado dos montantes de inscrição, pagamento e cancelamento de restos a pagar executados pelos órgãos e entidades do Governo Federal, o que culminou com a edição, em 28 de junho de 2018, do Decreto nº 9.428/2018.

Dentre as principais alterações promovidas pela norma, cita-se a ampliação do escopo de restos a pagar não processados e não liquidados que passaram a ser bloqueados para fins de análise pelos gestores responsáveis, a determinação de prazo final de 3 anos para que os restos a pagar não processados sejam liquidados, do contrário os mesmos são cancelados, e a inovação da possibilidade de o Ministro da Economia estabelecer limites para inscrição e reinscrição de empenhos em restos a pagar a cada exercício financeiro.

Tais mudanças têm o condão de coibir a manutenção de restos a pagar não processados ao longo dos anos de maneira desnecessária e descontrolada, o que

¹ Item 9.1 do Acórdão nº 2823/2015 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro José Mucio Monteiro, sessão 04/11/2015 (Processo nº TC 010.827/2015-3).

impacta a gestão das disponibilidades financeiras da União, já que o governo deve manter em caixa recursos suficientes para o cumprimento de obrigações anteriormente assumidas.

Neste contexto, o presente trabalho tem por objetivo mensurar o impacto que a edição do Decreto nº 9.428/2018 é capaz promover no favorecimento da gestão das disponibilidades de caixa do Governo Federal. Também se pretende explicar o relacionamento existente entre a gestão de restos a pagar e das disponibilidades de caixa, avaliar se o prazo de três anos para o cancelamento de restos a pagar estabelecido pela nova norma é coerente a execução das despesas observada nos últimos anos e mensurar o quanto a primeira redução no estoque de restos a pagar não processados e não liquidados, que ocorrerá em 31 de dezembro de 2019, é capaz de colaborar para o aumento da suficiência de caixa do Governo Federal.

A metodologia de pesquisa será descritiva com abordagem quantitativa dos dados. O escopo do estudo limitou-se às contas do Governo Federal, isto é, considerou todos os órgãos e entidades pertencentes ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da União, dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, não estando abarcados na pesquisa a gestão de restos a pagar e das disponibilidades de caixa de entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios).

Ademais, para fins de avaliação dos índices de performance de pagamento, foram levantadas séries históricas com os saldos finais dos exercícios de 2008 a 2018. Os dados foram coletados no Tesouro Gerencial, sistema gerador de relatórios gerenciais da STN, que tem por base os registros efetuados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi.

Nesse cenário, indaga-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a edição do Decreto nº 9.428/18 é capaz de favorecer a gestão das disponibilidades de caixa do Governo Federal?

O trabalho encontra-se dividido em cinco seções, sendo que: a seção 1 contém esta introdução; a 2 discorre sobre a fundamentação teórica que permeia a gestão de restos a pagar; a seção 3 apresenta a metodologia de pesquisa; a 4 apresenta os dados coletados e analisa os resultados; e a seção 5 relata a conclusão.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Trabalhos anteriores sobre Restos a Pagar

O tema restos a pagar (RP) já foi foco de alguns trabalhos que serão citados a seguir. O estudo de Silva, W. (2008) apresentou os aspectos normativos, contábeis e orçamentários dos restos a pagar e analisou alguns efeitos e reflexos ocorridos quando da inscrição, do pagamento e do cancelamento deles. O autor aponta que a prorrogação sucessiva do prazo de vigência dos RP afeta os recursos financeiros de anos seguintes, sugerindo a adoção de prazos menores para a conclusão do processo de tramitação das leis orçamentárias. Isso possibilitaria aos órgãos, uma vez conhecendo suas dotações para o ano seguinte, a antecipação de atos necessárias à assinatura de convênios e instrumentos congêneres, minimizando a utilização de restos a pagar.

O trabalho de Carvalho (2012), por sua vez, buscou mostrar a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária no Brasil por meio dos restos a pagar, afirmando que estes, ao permitirem a execução de dotações em outros exercícios, dão características plurianuais ao orçamento brasileiro. Em seus resultados, a autora

aponta que mais de 90% das despesas não estão liquidadas quando são inscritas em restos a pagar e que um quarto das dotações autorizadas no orçamento das despesas discricionárias não é executado no ano da autorização.

Já Camargo (2014) analisou os casuísmos da classificação e da inscrição dos restos a pagar, chamando de casuísmos as “ações orientadas para resolver problemas de um grupo contornando o conceito legal”. O estudo conclui que o mecanismo do RP, o qual deveria ter sido utilizado como um instrumento suplementar da execução orçamentária, tornou-se, em algumas situações, escuso, beneficiando o governo em outros aspectos que não a pura e simples postergação da despesa.

Finalmente, o estudo de Cavalcanti (2018) contou com a realização de entrevistas com gestores públicos federais responsáveis pela execução orçamentária e financeira a fim de colher suas percepções acerca dos motivos para a inscrição de despesas em restos a pagar. Dentre os principais motivos identificados pelo autor estão a liberação tardia de dotações e limites orçamentários; a falta de planejamento das unidades; a descentralização da execução de despesas para estados e municípios; a execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares; as tentativas de empenho integral de despesas de cunho plurianual; e a imprevisibilidade na execução de obras. O autor conclui, ainda, que apenas alterações nas normas que disciplinam a utilização dos RP não são suficientes para corrigir suas disfuncionalidades, sugerindo outras formas de intervenção que enfrentem as condições estruturantes do sistema orçamentário, da gestão fiscal e da gestão pública brasileira.

2.2 Execução da Despesa Orçamentária

A Parte I do MCASP (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público), que trata do Procedimentos Contábeis Orçamentários, em seu item 4.1, conceitua despesa orçamentária como “toda transação que depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada”. Silva (2011) define despesa como desembolso efetuado pelo Estado com a finalidade de atender serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade. Assim, trata-se dos valores os quais o Poder Legislativo, mediante aprovação da Lei Orçamentária Anual, autoriza os demais poderes a executar, visando a aplicação em políticas públicas e funcionamento da máquina estatal.

A execução da despesa orçamentária, disciplinada pela Lei nº 4.320/1964, ocorre em três estágios: empenho, liquidação e pagamento.

Empenho

Primeiro estágio da despesa, conforme art. 58 da Lei nº 4.320/1964, o empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Para Mota (2009, p.141), “empenhar é garantir a um fornecedor que a repartição pública tem autorização legal para realizar gastos”. Giacomoni (2012) reforça que o empenho, além de ser o principal instrumento utilizado pela administração pública para acompanhar e controlar a execução de seus orçamentos, é uma garantia ao credor de que os valores empenhados possuem respaldo orçamentário. Silva, L. (2011) complementa que a importância empenhada é deduzida do crédito orçamentário, isto é, compromete a autorização dada na lei orçamentária.

O MCASP, ao tratar do Procedimentos Contábeis Patrimoniais – Parte II, em seu item 2.2.5.1, afirma que o termo “obrigação” utilizado na lei se refere ao necessário comprometimento de recurso financeiro que deve ocorrer na entidade governamental quando da emissão do empenho, haja vista que, no momento da entrega do objeto adquirido ou contratado, far-se-á necessária a existência de recursos financeiros suficientes para quitação da obrigação assumida para com o fornecedor da mercadoria ou prestador do serviço. Desta feita, a emissão do empenho representa a assunção de uma obrigação financeira pela entidade.

Ademais, a Lei nº 4.320/1964 veda a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60) e disciplina que o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos (art. 59). Isto posto, quis o legislador deixar claro que toda e qualquer despesa orçamentária dar-se-á mediante o comprometimento dos créditos disponibilizados pela lei orçamentária, em cada dotação, sendo proibida qualquer exceção que viole tal regra ou que ultrapasse seus limites.

Assim, ao ser emitido o empenho, o Estado está reservando parte de sua dotação orçamentária a uma finalidade específica a qual, se cumprida pela outra parte, ensejará desembolso financeiro para quitação da obrigação.

Liquidação

A liquidação, segundo estágio da despesa, é disciplinada no § 1º do art. 63 da Lei nº 4.320/1964 e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, devendo-se 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.

Além disso, o § 2º do mesmo dispositivo normativo prevê que a liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

- I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;
- II - a nota de empenho;
- III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Isso posto, a liquidação consiste na verificação, pela Administração, de que todos os aspectos acordados na contratação foram cumpridos pelo fornecedor do material ou prestador do serviço, atestando que a despesa está apta a ser paga, para extinção da obrigação. Para Mota (2009, p. 143), a liquidação representa “as atividades de preparação de uma despesa para pagamento”. Conforme Silva, L. (2011), a liquidação implica no reconhecimento de um passivo (obrigação de pagar) no patrimônio da entidade.

Segundo o art. 38 do Decreto nº 93.872/86, em seu art. 38, não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública. Todavia, o mesmo dispositivo admite, guardadas as indispensáveis cautelas ou garantias, o pagamento de parcela contratual na vigência de contrato, convênio e instrumentos congêneres, conforme neles estiver estabelecido.

Portanto, em hipótese alguma é admitido o pagamento da despesa antes de sua liquidação. Mesmo na exceção admitida de pagamento parcelado de contratos, convênios e instrumentos congêneres, o segundo estágio da despesa deverá ser respeitado, de acordo com as parcelas estabelecidas no cronograma de execução do objeto contratado.

Pagamento

Último estágio da despesa, o pagamento consiste no desembolso de numerário ao credor, com quitação regular da obrigação assumida anteriormente pelo Estado, só podendo ser efetuado quando ordenado após a regular liquidação da despesa, em conformidade com o art. 62 da Lei nº 4.320/1964.

O art. 64 da lei disciplina, ainda, que o pagamento se dá mediante a emissão de ordem de pagamento por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga, exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade. O Decreto-Lei nº 200/67, em seu art. 80, § 1º, dispõe que a autoridade competente em questão é o Ordenador de Despesas, caracterizado pela “autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda”.

2.3 Periodicidade Orçamentária

O orçamento público tem como principal função propiciar o controle político do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, na medida em que, além de estimar a receita e fixar limites para a despesa, cabe ao legislador a tarefa de avaliar e priorizar as demandas da sociedade, observando-se a finitude dos recursos disponíveis. Para Fortis e Gasparini (2017, p. 30), o orçamento público constitui “uma espécie de ‘delegação de competência’ do Poder Legislativo ao Poder Executivo”.

Todavia, naturalmente, esta autorização do Parlamento ocorre por período certo, cabendo ao Executivo, periodicamente, presta-lhe contas sobre a arrecadação das receitas instituídas em leis e a destinação dos recursos nas políticas públicas anteriormente planejadas, visando a renovação do referendo do Legislativo.

Neste contexto, surge uma dualidade: de um lado, o interesse do legislador em conceder a autorização orçamentária por um prazo curto, possibilitando aferir periodicamente os programas de trabalho do Executivo e corrigir eventuais desvios; e do outro o fato de algumas ações públicas serem perenes, como os projetos de investimento, os quais dificilmente são concluídos antes do término do tempo que o Congresso está disposto a conceder ao Executivo para executá-las (FORTIS; GASPARINI, 2017).

Isto posto, Renè Stourm (1889 apud SILVA, S., 1962, p. 37) afirma que um ano é “o máximo de tempo durante o qual podem os parlamentares consentir em delegar seus poderes e o período mínimo necessário aos governos para pôr o orçamento em execução”. Para Giacomoni (2012, p. 73), “mesmo com a restrição de cumprir programações de maior prazo, a anualidade orçamentária é uma regra de aceitação praticamente unânime entre as nações modernas”. Mota (2009, p. 30), por sua vez, corrobora que o princípio da anualidade “oferece ao Poder Legislativo uma forma mais objetiva de exercer controle sobre os atos administrativos de natureza financeira praticados pela Administração Pública no âmbito dos três poderes. Esse princípio também permite que os planos operacionais sejam revistos, no máximo, anualmente, o que concorre para o constante aperfeiçoamento deles”.

Carvalho (2012) elenca alguns pontos positivos da adoção do princípio da anualidade, dentre os quais destacam-se a possibilidade de controle do Legislativo sobre o Executivo, a razoabilidade do período de um ano para previsões econômicas, a possibilidade de correção de erros e inconsistências continuamente e a incorporação rápida de mudanças nos cenários anteriormente previstos.

Contudo, complementa a autora, a anualidade do orçamento também impõe restrições, na medida em que um ano pode ser considerado pouco tempo para a

realização de investimentos, gerando desgaste anual com o Congresso na aprovação de novas dotações voltadas a projetos já iniciados e eventualmente desperdício de recurso quando da quebra da continuidade do investimento (CARVALHO, 2012).

Fortis e Gasparini (2017) reforçam que, mesmo em ações que podem ser realizadas em períodos de um ano, as exigências dos processos administrativos podem consumir a maior parte do período, dada a necessidade de elaboração de projetos, realização de licitações, confecção de contratos, obtenção de licenças, entre outras obrigatoriamente. Os autores citam, ainda, o grande volume de gastos realizados às pressas ao final de cada ano apenas para se evitar “perder” a dotação já autorizada, vez que não se tem nenhuma garantia de sua manutenção no orçamento seguinte.

Diante dos problemas enfrentados na adoção de orçamentos anuais, vários países têm lançado mão de instrumentos destinados a superar algumas das dificuldades apontadas, sem diminuir o controle exercido pelo Parlamento sobre as ações do Poder Executivo (FORTIS; GASPARINI, 2017).

No Brasil, o princípio da anualidade está consagrado desde a Lei nº 4.320/1964, a qual previu este e outros dois princípios expressamente no *caput* do seu art. 2º:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

A Constituição Federal de 1988 manteve a anualidade do orçamento, ao dispor que:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

III - os orçamentos **anuais**.

[...]

§ 5º A lei orçamentária **anual** compreenderá:

[...] (grifo nosso)

Isso significa que todas as receitas estimadas e as despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) terão como referência o período de um ano. Ademais, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, § 9º, I, preceitua que cabe a lei complementar dispor sobre o exercício financeiro. A Lei nº 4.320/1964, que foi recepcionada pela última Constituição com *status* de lei complementar, firmou que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil (art. 34) e que pertencem a ele as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas (art. 35).

Assim sendo, compõem a apuração da execução orçamentária do exercício toda receita para a qual houve a entrega dos recursos devidos ao Tesouro pelos contribuintes ou devedores, e toda despesa fixada que tenha sido comprometida por meio da emissão de empenho, seja por aplicação direta da Administração Pública Federal (APF) ou mediante transferência a outros entes e entidades.

Todavia, nem toda despesa fixada na LOA para o exercício financeiro consegue passar pelos 3 estágios da despesa dentro do período do ano civil, isto é, até 31 de dezembro. Isso porque, uma vez empenhada, para ser liquidada a despesa necessita que o fornecedor do bem adquirido ou prestador do serviço contratado efetive a entrega do objeto do empenho, o que por vezes demanda prazos que ultrapassam o término do ano civil.

Segundo o art. 35 do Decreto nº 93.872/1986, o empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, 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 cursos a liquidação da despesa, ou seja 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.

Assim, a despesa empenhada que não estiver liquidada até 31 de dezembro deve ser anulada, salvo quando se enquadrar em algum dos aspectos listados no dispositivo acima. Destarte, além dos empenhos destinados a transferências a outras instituições e aqueles cujo objeto está sendo adquirido do exterior, caberá ao gestor responsável pelo empenho a análise da existência de prazo para cumprimento da obrigação pelo credor, podendo o empenho deixar de ser anulado se vigente o prazo ou, ainda que vencido prazo, se convier à Administração exigir do credor a entrega do bem ou prestação do serviço ou esta já esteja em curso (por exemplo: obra em fase de acabamento).

2.4 Restos a Pagar

Nesse contexto, surge a figura dos restos a pagar, definidos no art. 36 da Lei nº 4.320/1964 como sendo as despesas empenhadas que, até 31 de dezembro, não tenham sido pagas. Carvalho (2012) considera que esse instrumento reduz a rigidez da anualidade orçamentária. Para Kohama (2016), uma vez empenhada a despesa, ela pertence àquele exercício financeiro, devendo onerar as dotações orçamentárias do mesmo exercício. O autor ainda define restos a pagar como “resíduos passivos, oriundos de despesa orçamentária empenhada e não paga até o dia 31 de dezembro,

assim considerados em virtude do regime de competência utilizado na escrituração contábil” (KOHAMA, 2016, p. 146).

Giacomoni (2012) aponta limitações importantes na regra de inscrição de restos a pagar, dentre as quais destaca-se a definição do empenho como o momento da despesa, vez que tal estágio não configura de maneira adequada a competência do exercício em que houve a efetiva realização da despesa, mas sim a liquidação. Outra limitação apontada pelo autor é que os restos a pagar fomentam o descompasso entre a execução orçamentária e a financeira, pois a despesa pertence a um exercício, mas seus efeitos financeiros ocorrem em exercício posterior.

A lei distingue os restos a pagar entre aqueles que já passaram pelo estágio da liquidação, estando pendente somente o pagamento, os quais chama de restos a pagar processados, e aqueles que, mesmo não tendo passado pela liquidação, não foram anulados ao término do exercício financeiro por se enquadrarem em uma das exceções elencadas no art. 35 do Decreto nº 93.872/1986. Nestes últimos, portanto, estão pendentes o segundo e o terceiro estágios da despesa, sendo denominados restos a pagar não processados.

Ocorrida a inscrição dos empenhos não pagos até o término do exercício em restos a pagar, estes passam a ser controlados em contas próprias, por exercício e por credor, a fim de diferenciá-los dos empenhos emitidos a partir de dotações das LOA dos anos subsequentes, garantindo o cumprimento do princípio da anualidade. Além disso, a eles impõem-se regras de execução, também disciplinadas pelo Decreto nº 93.872/1986, em seu art. 68, as quais serão analisadas a seguir.

A redação original do dispositivo estabelecia que a inscrição de despesas como restos a pagar seria automática, no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho, bastando que elas satisfizessem as condições

estabelecidas no Decreto, e que a validade dos restos a pagar era até 31 de dezembro do ano subsequente, isto é, 12 meses a partir da data da inscrição. A edição do Decreto nº 6.708/2008 alterou o art. 68 para especificar que a observância das condições estabelecidas no Decreto diz respeito às regras para empenho e liquidação da despesa, já citadas neste estudo.

Em 2011, por meio do Decreto nº 7.654, a norma foi novamente alterada, retirando, no § 1º, o caráter automático da inscrição das despesas em restos a pagar não processados, passando a condicioná-la à indicação pelo ordenador de despesas, feita formalmente em cada empenho. A despesa liquidada, contudo, manteve sua inscrição em restos a pagar processado de forma automática, haja vista que o houve cumprimento da entrega do objeto pelo fornecedor, havendo obrigação da Administração em honrar o pagamento.

Além disso, a mesma alteração de 2011 ampliou, no § 2º, a validade dos restos a pagar não processados e não liquidados posteriormente para 18 meses, a contar de sua inscrição, e criou, no § 3º, duas categorias de despesas cujos restos a pagar permaneceriam válidos após esta data, quais sejam, os que:

- I - refiram-se às despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades da União ou mediante transferência ou descentralização aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com execução iniciada até a data prevista no § 2º; ou
- II - sejam relativos às despesas:
 - a) do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC;
 - b) do Ministério da Saúde; ou
 - c) do Ministério da Educação financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Adicionalmente, a norma incluiu os §§ 4º a 6º no art. 68. O primeiro para esclarecer quando será considerado que as despesas tiveram a execução iniciada até o término de sua validade, a depender de suas naturezas, a saber:

I - nos casos de aquisição de bens, a despesa verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida;

II - nos casos de realização de serviços e obras, a despesa verificada pela realização parcial com a medição correspondente atestada e aferida.

Já os §§ 5º e 6º estabeleceram que a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN) passaria a efetuar o bloqueio dos saldos dos restos a pagar não processados e não liquidados ao término de sua validade, em conta contábil específica no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), cabendo às unidades gestoras executoras responsáveis pelos empenhos bloqueados providenciarem o desbloqueio daqueles cujas execuções tenham sido iniciadas até a data do bloqueio. Os restos a pagar que permanecessem bloqueados passaram a ser cancelados pela STN em 31 de dezembro do ano do bloqueio.

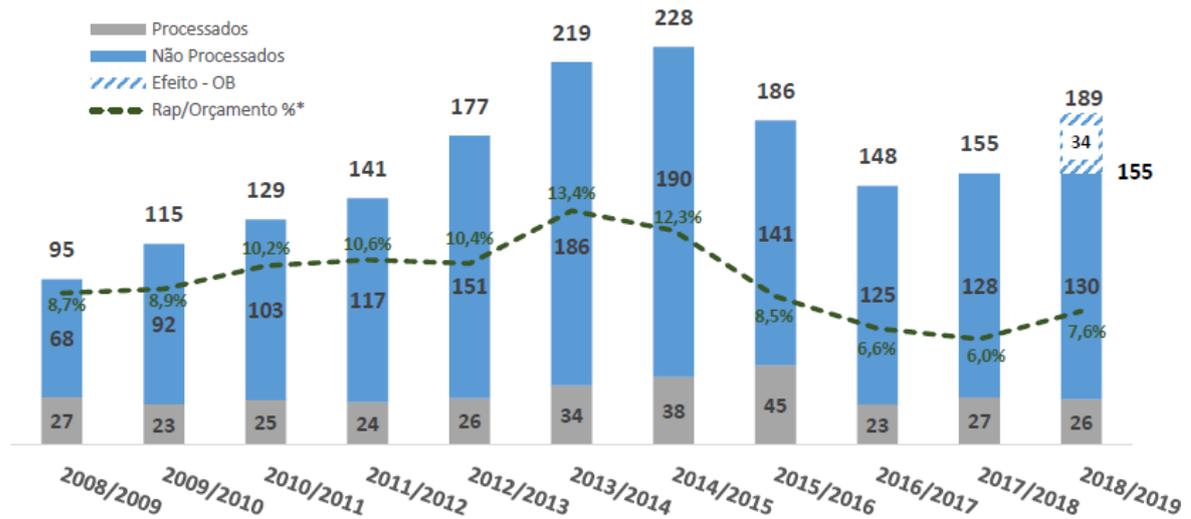
Após o cancelamento dos restos a pagar que perderam a validade, o art. 69 do Decreto nº 93.872/1986 prevê que eventual pagamento que vier a ser reclamado poderá ser atendido à conta de dotação destinada a despesas de exercícios anteriores, nos termos do art. 22 do mesmo normativo.

Assim, da análise das normas de execução de restos a pagar a partir das alterações editadas em 2011, nota-se que a intenção da norma foi de, garantido o cumprimento do princípio da anualidade, permitir a continuidade da execução da despesa, prevendo a possibilidade de inscrição de empenhos em restos a pagar, dando-lhes validade de 18 meses. Além disso, passada tal validade, novamente visando a não interrupção da execução da despesa, a norma previu casos em que os gestores podem ampliar a validade de alguns restos a pagar por prazo indeterminado, garantindo a continuidade da execução até o término da entrega do objeto adquirido ou contratado.

A interpretação da norma faz crer, ainda, que a intenção do agente normativo à época era de forçar o cancelamento dos empenhos inscritos em restos a pagar que tiveram suas entregas estancadas ao longo do tempo, ficando esquecidos nas contas das unidades gestoras. Infere-se, também, o desejo de que os desbloqueios efetuados pelos gestores fossem feitos na medida necessária à garantia da continuidade da execução, sendo esperado que, em pouco tempo após o desbloqueio, houvesse o término do recebimento do objeto, com consequente liquidação e pagamento da despesa.

Todavia, a intenção normativa não se materializou plenamente, haja vista o forte crescimento do estoque de restos a pagar observado nos anos que sucederam a edição do Decreto nº 7.654/2011, quando o montante saltou de R\$ 141 bilhões em 2011 para R\$ 228 bilhões em 2014, conforme gráfico 1, publicado pela STN no Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar 2019:

Gráfico 1 – Evolução do estoque de restos a pagar - R\$ bilhões correntes



Fonte: STN, 2019.

Tal crescimento foi objeto de apontamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por meio do Acórdão nº 2823/2015 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro José Mucio Monteiro, sessão 04/11/2015 (Processo nº TC 010.827/2015-3):

8.30 No que se refere aos restos a pagar, observou-se um aumento expressivo de seu montante nos últimos cinco exercícios, em especial em relação às despesas primárias obrigatórias, que, em termos nominais, cresceram 165% nesse período. Verifica-se que **a utilização dos restos a pagar tem sido desvirtuada, pois deixou de ser uma ferramenta de exceção para tornar-se modalidade amplamente utilizada de execução da despesa, criando uma plurianualidade orçamentária**, que, na maioria dos casos, é incompatível com os preceitos da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei 4.320/1964, apesar de não ferir diretamente o princípio da legalidade, já que as inscrições e reinscrições em restos a pagar obedecem às disposições que tratam do assunto, em particular, da Lei 4.320/1964, do Decreto 93.872/1986 e dos decretos que o alteraram. No entanto, **as inscrições e reinscrições de despesas empenhadas em restos a pagar ferem: o princípio da anualidade orçamentária**, pois a execução da despesa pode estender-se por vários exercícios; os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, pois não parece ser razoável, tampouco proporcional, o crescimento do estoque de restos a pagar verificado nos últimos exercícios, conforme demonstrado neste relatório. (grifo nosso)

Neste sentido, o TCU determinou que a SOF e a STN elaborassem um plano de ação conjunto com medidas que buscassem conter, nos exercícios seguintes, o aumento do estoque de restos a pagar processados e não processados, em especial dos restos a pagar relativos às despesas obrigatórias.

Visando atender a determinação daquela Corte de Contas, as duas secretarias promoveram estudos sobre o tema que acarretaram um monitoramento

mais aproximado dos montantes de inscrição, pagamento e cancelamento de restos a pagar executados pelos órgãos e entidades do Governo Federal, o que culminou com a edição, em 28 de junho de 2018, do Decreto nº 9.428/2018.

Dentre as principais alterações promovidas pela norma, cita-se a ampliação do escopo de restos a pagar não processados e não liquidados que passaram a ser bloqueados para fins de análise pelos gestores responsáveis, a determinação de prazo final de 3 anos para que os restos a pagar não processados sejam liquidados, do contrário os mesmos são cancelados, e a inovação da possibilidade de o Ministro da Economia estabelecer limites para inscrição e reinscrição de empenhos em restos a pagar a cada exercício financeiro.

A determinação de cancelamento dos restos a pagar não processados que estiverem liquidados após 3 anos de sua inscrição, ponto central do presente estudo, está prevista no art. 3º da referida norma. Todavia, o art. 5º do mesmo dispositivo elenca duas exceções à regra, conforme a seguir:

Art. 3º Os saldos de restos a pagar, inscritos ou reinscritos até o exercício de 2016 na condição de não processados e que não forem liquidados até 31 de dezembro de 2019, serão cancelados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda nesta data.

[...]

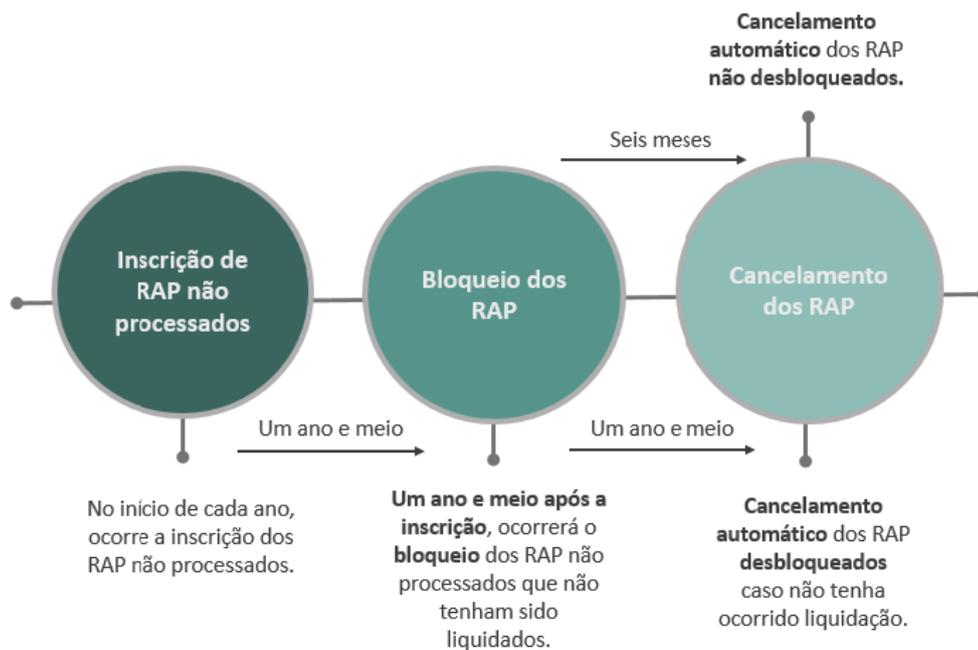
Art. 5º O disposto nos art. 3º e art. 4º não se aplica aos restos a pagar relativos às despesas:

I - do Ministério da Saúde; ou

II - decorrentes de emendas individuais impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 6, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2016.

O gráfico 2 apresenta a sistemática de bloqueio e cancelamento de restos a pagar não processados após a edição do Decreto nº 9.428/2018:

Gráfico 2 – Sistemática de cancelamento de restos a pagar não processados – Decreto nº 9.428/2018



Fonte: STN, 2019.

Logo, tais mudanças têm o condão de coibir a manutenção de restos a pagar não processados ao longo dos anos de maneira desnecessária e descontrolada, o que impacta a gestão das disponibilidades financeiras da União, já que o governo deve manter em caixa recursos suficientes para o cumprimento de obrigações anteriormente assumidas.

2.5 Superávit Financeiro e Disponibilidade de Caixa

A Lei nº 4.320/1964, ao tratar do Balanço Patrimonial no art. 105, classifica os ativos e passivos em financeiros e permanentes (não financeiros), utilizando-se, para

tal, o critério da dependência de autorização legislativa – seja por meio da lei orçamentária, seja outra lei – para sua execução, conforme dispositivos a seguir:

§1º O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários.

§2º O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

§3º O Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outros pagamentos que independam de autorização orçamentária.

§4º O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

Conforme visto anteriormente, a emissão do empenho representa a assunção de uma obrigação financeira pela entidade, isto é, um passivo financeiro. Isso é destacado no MCASP, no item 4.4.2.2 da Parte I, a saber: “o passivo financeiro é calculado a partir das contas crédito empenhado a liquidar e contas do passivo que representem obrigações independentes de autorização orçamentária para serem realizadas”.

Desse modo, os valores numerários oriundos da arrecadação de receitas, bem como outros recebíveis registrados que já tenham passado pela execução orçamentária, tais como tributos a recuperar/compensar, são classificados como ativos financeiros. Já os bens móveis e imóveis do ente, seus estoques e créditos a receber que ainda dependam da execução orçamentária, tais como créditos tributários e dívida ativa, constituem ativos permanentes (não financeiros). Do lado dos passivos, as obrigações que não mais dependerem de autorização legislativa para quitação, isto é, aquelas que já passaram pelo estágio do empenho da despesa – autorização orçamentária consignada na LOA – constituem passivos financeiros, ao passo que as demais obrigações, que ainda não possuem dotação específica que suportará seus pagamentos, são classificadas como passivos permanentes.

A partir desses conceitos, o art. 43, §2º, da mesma lei apresenta o conceito de Superávit Financeiro, definindo-o como a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de créditos neles vinculadas. Ademais, o superávit financeiro apurado no exercício anterior constitui fonte para abertura de créditos suplementares e especiais (art. 43, §1º, I).

Desta feita, a legislação brasileira definiu que, ao cumprir o primeiro estágio da despesa, o ente já deve comprometer parte de sua disponibilidade de caixa em montante suficiente para quitação da obrigação assumida, quando da entrega pelo fornecedor do objeto adquirido ou serviço contratado. Portanto, muito embora os valores arrecadados na execução da receita estejam depositados na conta bancária do ente, este não é livre para utilizá-los, devendo descontar os montantes de despesas empenhadas e ainda não pagas, nestas incluídos os retos a pagar processados e não processados, na apuração de sua real disponibilidade.

Alinhado a isso, mas com foco no equilíbrio das contas públicas e em evitar a má gestão dos recursos públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2001) estabeleceu que:

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.

A LRF busca neste dispositivo evitar o crescimento da dívida pública, restringindo a geração de despesas (empenhadas e não pagas) pelo administrador

público à necessária disponibilidade de caixa para fazer frente a elas. Em que pese o presente artigo referir-se expressamente à temporalidade dos dois últimos quadrimestres do mandato do governante, entende-se que, implicitamente, a LRF veda a inscrição em restos a pagar de débitos oriundos de todo e qualquer exercício que não possuam disponibilidade de caixa suficiente ao término do exercício encerrado (AGUIAR, 2005).

Assim, a lei veda atitudes de governantes que, com finalidades eleitoreiras ou pessoais, deixem dívidas para seus sucessores que não possuam suficiente disponibilidade de caixa para honrá-las. Eventual inexistência de disponibilidade deverá ensejar o cancelamento de empenhos no montante necessário, sendo esse cancelamento demonstrado no Relatório de Gestão Fiscal do último quadrimestre, conforme determina o art. 55, III, b, 4 da lei.

O não cumprimento do art. 42 da LRF caracteriza crime contra as finanças públicas, tipificado nos art. 359-C e 359-F do Código Penal, incluídos pela Lei nº 10.028/2000:

Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

(...)

Não cancelamento de restos a pagar

Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

Isto posto, se faz importante que os saldos inscritos em restos a pagar sejam coerentes com as disponibilidades financeiras existentes no ente, a fim de não incorrer o governante em crime contra as finanças públicas, e que os montantes inscritos reflitam somente as despesas que estão em fase de execução e que, de fato, estão com os processos de execução iniciados, a fim de não prejudicar a apuração do superávit financeiro do ente com despesas que não serão executadas.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

Com a finalidade de mensurar o impacto que a edição do Decreto nº 9.428/2018 será capaz promover no favorecimento da gestão das disponibilidades de caixa do Governo Federal em 31 de dezembro de 2019, objetivo central do presente estudo, a coleta e análise de dados se deu em três etapas, a saber: análise da composição atual do estoque de restos a pagar não processados e não liquidados (RPNP não liquidados), análise da evolução desse estoque ao longo dos anos e estimativa de tendência para o estoque ao término do exercício de 2019.

Os dados foram coletados no Tesouro Gerencial, considerando todos os órgãos e entidades pertencentes ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da União, dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, o levantamento considerou somente os RPNP não liquidados passíveis de cancelamento ao término do corrente ano, isto é, todos os dados e análises apresentados no presente estudo consideram somente os restos a pagar do exercício de 2016 e anteriores, excluindo as despesas do Ministério da Saúde e as decorrentes de emendas individuais impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 6, estas somente do exercício de 2016.

Na análise da composição atual do estoque de RPNP não liquidados, primeira etapa da pesquisa, utilizou-se o saldo de junho de 2019, detalhando os valores pelos indicadores orçamentários grupo natureza de despesa (GND), modalidade de aplicação e elemento de despesa, sendo verificados os indicadores mais representativos na composição do estoque atual.

Na segunda etapa, passou-se a verificar a forma como tal estoque se comportou ao longo dos anos, desde o momento da inscrição dos restos a pagar até o exercício de 2018. Para tal, levantou-se os valores dos estoques de RPNP não liquidados no momento das respectivas inscrições e ao final dos exercícios de 2008 a 2018, segregados por exercícios de inscrição dos restos a pagar. Após isso, os valores foram organizados de acordo com a quantidade de anos existente entre o ano da inscrição e o ano de apuração do saldo, chegando-se ao comportamento da diminuição do estoque não liquidado ao longo dos anos como percentual do total inscrito.

A última etapa do estudo consistiu em estimar a tendência para o estoque de RPNP não liquidados ao final do exercício de 2019, a fim de mensurar o provável montante que será cancelado em 31 de dezembro do corrente ano. Nela, foram apurados os saldos de RPNP não liquidados na abertura do exercício de 2019 e nos meses sucessivos, até junho, segregados pelos exercícios de inscrição dos restos a pagar e pelos mesmos indicadores orçamentários utilizados na primeira etapa, formando 170 combinações distintas.

Para cada uma das combinações de indicadores, foi verificado seu comportamento ao longo os meses do exercício de 2019, segregando-as em 4 grupos que apresentaram históricos semelhantes. Finalmente, para cada grupo foi aplicada

uma regra para se estimar o montante do estoque de RPNP não liquidados no término do exercício de 2019.

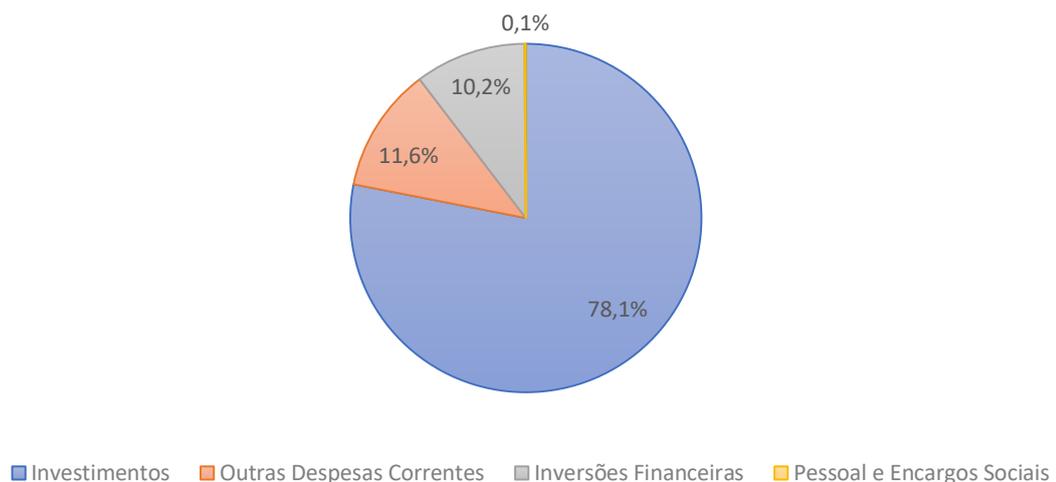
4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DOS RESULTADOS

4.1 Análise do estoque atual de restos a pagar

Considerando somente os RPNP não liquidados passíveis de cancelamento por força da edição do Decreto nº 9.428/2018, apurou-se um estoque em 30 de junho de 2019 na ordem de R\$ 22,6 bilhões.

Na análise por GND, R\$ 17,5 bilhões (78,1%) referem-se a Investimentos, R\$ 2,6 bilhões são de Outras Despesas Correntes (11,6%), pouco menos de R\$ 2,3 bilhões fazem face às Inversões Financeiras (10,2%) e somente R\$ 27 milhões são de despesas com Pessoal e Encargos Sociais (0,1%), conforme gráfico 3:

Gráfico 3 – Estoque de RPNP não Liquidados por Grupos de Natureza de Despesa

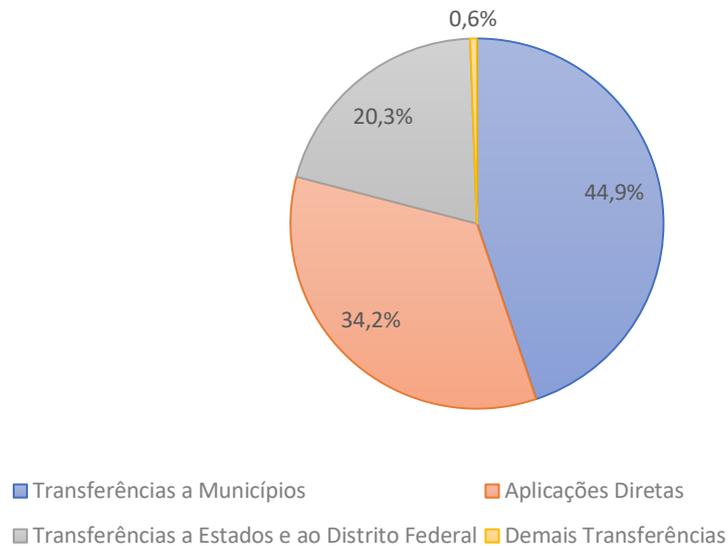


Fonte: Siafi, 2019.

Para a análise por modalidades de aplicação, optou-se por agrupar as ocorrências desse atributo de acordo com suas semelhanças, conforme a seguir:

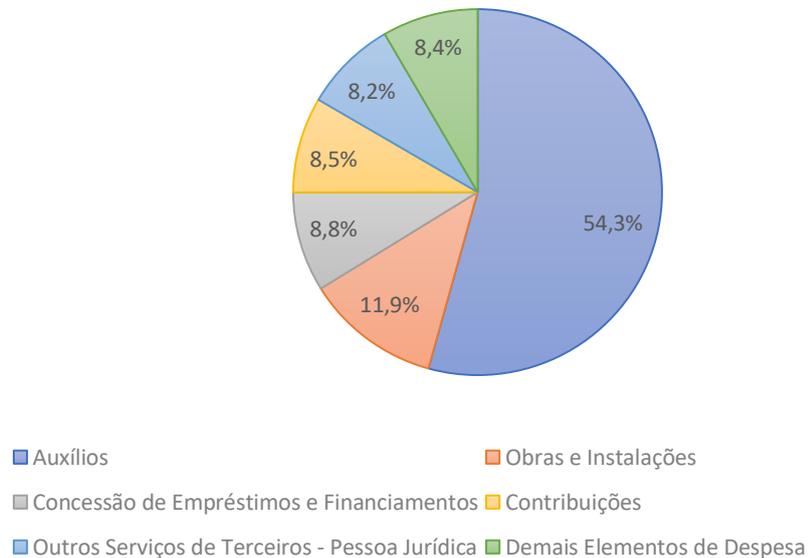
Agrupamentos	Modalidades de Aplicação	
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	30	Transferências a Estados e ao Distrito Federal
	32	Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal
Transferências a Municípios	40	Transferências a Municípios
	41	Transferências a Municípios - Fundo a Fundo
	42	Execução Orçamentária Delegada a Municípios
Demais Transferências	50	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
	60	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
	70	Transferências a Instituições Multigovernamentais
	71	Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio
	80	Transferências ao Exterior
Aplicações Diretas	90	Aplicações Diretas
	91	Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Apurando-se os dados na mesma data, verifica-se que R\$ 14,6 bilhões (65,2%) são de recursos transferidos a entes subnacionais, sendo R\$ 10,1 bilhões para Municípios e R\$ 4,6 bilhões para Estados e Distrito Federal, ou 44,9% e 20,3%, respectivamente. Outros R\$ 7,7 bilhões (34,2%) se referem aos recursos aplicados diretamente pela União e o restante, R\$ 132 milhões (0,6%) são de destinações efetuadas por meio de transferências a outras entidades que não Estados, Distrito Federal ou Municípios, como pode ser melhor observado no gráfico 4:

Gráfico 4 – Estoque de RPNP não Liquidados por Modalidade de Aplicação

Fonte: Siafi, 2019.

Finalmente, na análise por elementos de despesa, verificou-se que cinco elementos representam 92,2% do estoque de RPNP não liquidados na mesma data, a saber: auxílios, que somam R\$ 12,2 bilhões (53,7%), obras e instalações, que correspondem a R\$ 2,7 bilhões (11,9%), concessão de empréstimos e financiamentos, no montante de R\$ 2,0 bilhões (8,8%), contribuições, que perfazem R\$ 1,9 bilhão (8,5%), e outros serviços de terceiros – pessoa jurídica, no valor de R\$ 1,8 bilhão (8,2%). Todos os demais elementos de despesa somam outros R\$ 1,9 bilhão (8,4%), conforme gráfico 5:

Gráfico 5 – Estoque de RPNP não Liquidados por Elemento de Despesa

Fonte: Siafi, 2019.

O MCASP, ao tratar do elemento da despesa na Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários, item 4.2.4.5, descreve tais elementos da seguinte maneira:

42 – Auxílios

Despesas orçamentárias destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei Complementar nº 101/2000.

51 – Obras e Instalações

Despesas com estudos e projetos; início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário à realização das mesmas; pagamento de obras contratadas; instalações que sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel, tais como: elevadores, aparelhagem para ar condicionado central, etc.

66 – Concessão de Empréstimos e Financiamentos

Despesas orçamentárias com a concessão de qualquer empréstimo ou financiamento, inclusive bolsas de estudo reembolsáveis.

41 – Contribuições

Despesas orçamentárias às quais não correspondam contraprestação direta em bens e serviços e não sejam reembolsáveis pelo recebedor, inclusive as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado o disposto na legislação vigente.

39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, exceto as relativas aos Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telex, correios, telefonia fixa e móvel, que não integrem pacote de comunicação de dados); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias.

Desta feita, verifica-se que o estoque atual de RPNP não liquidados é representado majoritariamente pelos investimentos na classificação por GND, pelas transferências a Municípios na classificação por modalidade de aplicação, e pelos auxílios na classificação por elemento de despesa, corroborando para o entendimento de que mais da metade do estoque atual de RPNP não liquidados se refere a transferências voluntárias da União para aplicação em despesas com investimentos em entes subnacionais, observado o disposto no art. 25 da LRF.

Cavalcanti (2018), ao elencar os motivos que contribuem para o empenho tardio e para a não liquidação das despesas, aponta as transferências a Estados e Municípios como um deles. Durante as entrevistas realizadas em seu estudo, sete gestores mencionaram que a descentralização para estados e municípios contribui para a inscrição de despesas em restos a pagar, dado que, na maioria das vezes, o ente subnacional somente inicia a elaboração do projeto do investimento almejado após a confirmação da alocação de recursos pela União. Isso explica o grande volume de RPNP não liquidados referentes a esse tipo transferência da União.

4.2 Análise da evolução do estoque de restos a pagar

Analisada a composição do estoque atual de RPNP não liquidados, passou-se a verificar a forma como tal estoque se comportou ao longo dos anos, desde o momento da inscrição dos restos a pagar até o exercício de 2018. Para tal, levantou-se os valores dos estoques de RPNP não liquidados inscritos entre os exercícios de 2007 e 2016 no momento das respectivas inscrições e ao final dos exercícios de 2008 a 2018, segregados por exercícios de inscrição dos restos a pagar.

Após isso, os valores foram organizados de acordo com a quantidade de anos existente entre o ano da inscrição e o ano de apuração do saldo, por exemplo: o montante de RPNP inscritos em 2007 foi de R\$ 42,8 bilhões e este saldo evoluiu para R\$ 12,1 bilhões no Ano 1 após a inscrição (2008), R\$ 4,5 bilhões no Ano 2 (2009), R\$ 2,6 bilhões no Ano 3 (2010) e assim por diante. Pegando como base o exercício de 2014, para citar outra série, o valor inscrito foi de R\$ 103,6 bilhões e reduziu para R\$ 24,1 bilhões, R\$ 12,8 bilhões, R\$ 8,0 bilhões e R\$ 5,8 bilhões nos quatro exercícios

subsequentes (2015, 2016, 2017 e 2018, respectivamente). Todos os valores apurados no escopo do estudo foram consolidados na tabela 1:

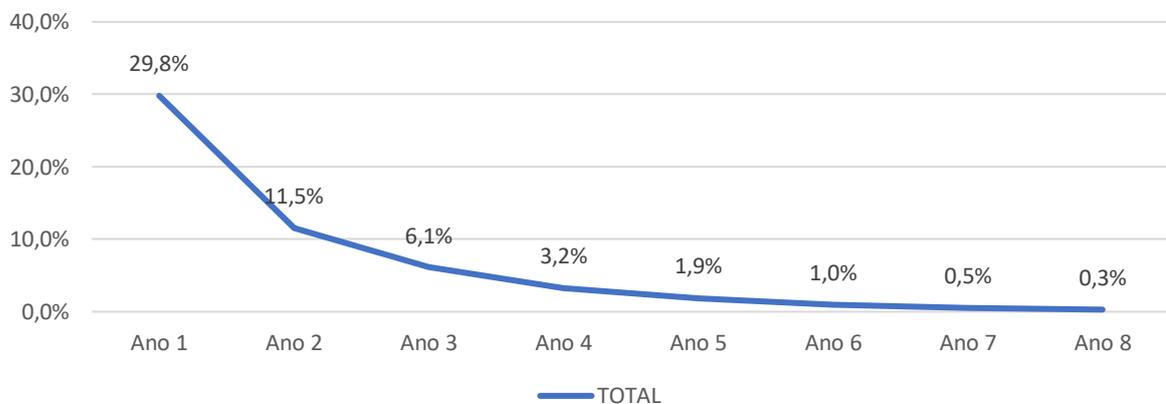
Tabela 1 – Evolução do Estoque de RPNP não Liquidados ao longo dos anos – em R\$ bilhões

Ano do Empenho	Total Inscrito	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8
2007	42,8	12,1	4,5	2,6	0,8	0,5	0,4	0,3	0,2
2008	46,3	18,2	6,7	2,3	1,4	1,1	0,8	0,7	0,5
2009	59,3	19,6	5,6	2,9	2,2	1,7	1,3	1,0	0,8
2010	65,5	20,0	6,3	3,8	2,7	1,6	1,2	0,9	0,7
2011	78,0	26,5	12,3	9,6	2,4	1,9	1,5	1,1	
2012	98,7	38,2	17,7	5,2	3,8	3,1	2,5		
2013	114,8	38,9	15,0	10,2	7,0	5,0			
2014	103,6	24,1	12,8	8,0	5,8				
2015	70,3	15,7	6,7	4,7					
2016	61,2	12,9	4,8						
2017	61,7	12,8							
TOTAL	802,1	239,1	92,3	49,1	26,1	14,9	7,7	4,0	2,3

Fonte: Siafi, elaboração própria.

Após isso, com a soma dos valores de todos os exercícios de inscrição, levantou-se o comportamento da diminuição do estoque não liquidado ao longo dos anos como percentual do total inscrito, conforme gráfico 6:

Gráfico 6 – Percentual de Estoque de RPNP não Liquidado sobre o Total Inscrito ao longo dos anos



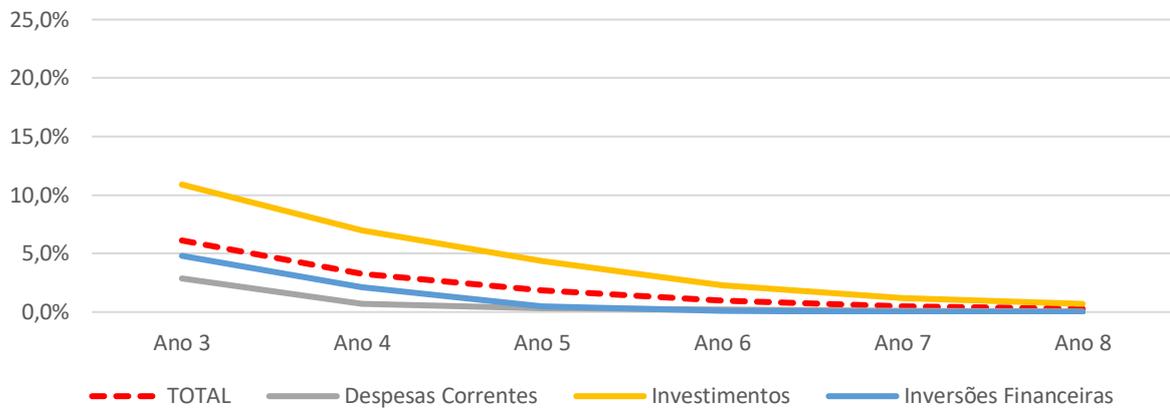
Fonte: elaboração própria.

A partir do gráfico 6, verifica-se que ao final do Ano 3, contado do ano de inscrição em restos a pagar, cerca de 6,1% do total inscrito permanece pendente, isto é, não foi liquidado tampouco cancelado pelos gestores.

A mesma apuração e organização de dados apresentada há pouco foi efetuada segregando-se o estoque de RPNP não liquidados nos indicadores orçamentários utilizados na análise do estoque atual (GND, modalidade de aplicação e elemento de despesa). Porém, no levantamento por GND, tendo em vista a irrelevância do montante do grupo “Pessoal e Encargos Sociais” no estoque atual, optou-se por tratá-lo em conjunto com o grupo “Outras Despesas Correntes”, formando o agrupamento “Despesas Correntes”. Pelo mesmo motivo, no levantamento por modalidade de aplicação, optou-se por tratar as “Demais Transferências” em conjunto com as “Aplicações Diretas”.

Assim sendo, da análise dos percentuais do estoque não liquidado em relação ao total inscrito ao longo dos anos por GND, verifica-se que as diminuições do estoque de RPNP não liquidados nos três agrupamentos seguem curvas distintas, o que justifica sua análise de forma segregada. Além disso, nota-se que a redução nas despesas com Investimentos é mais lenta que nas demais despesas, sendo esta também a única classificação que cujo estoque diminui mais lentamente que os percentuais levantados quando se consideram os valores totais, conforme gráfico 7:

Gráfico 7 – Percentual de Estoque de RPNP não Liquidado sobre o Total Inscrito ao longo dos anos, por Grupos de Natureza de Despesa

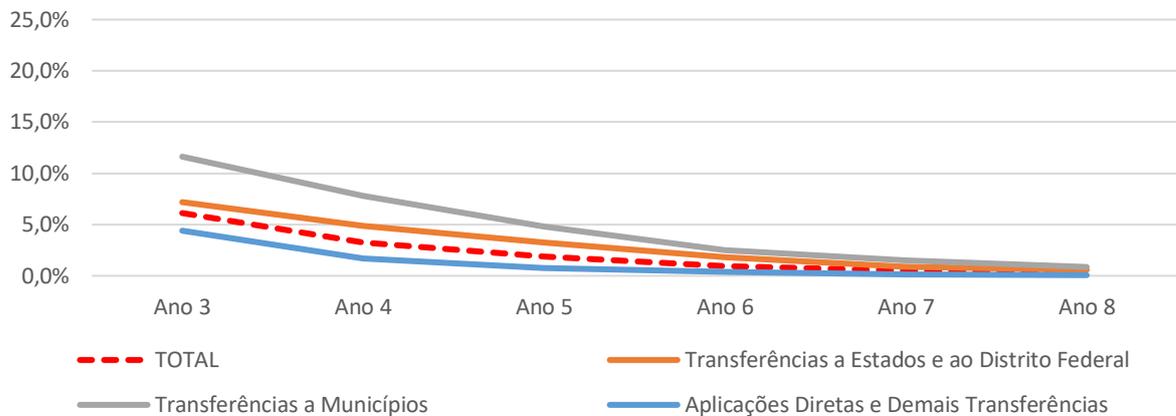


Fonte: elaboração própria.

Da análise do gráfico 7, observa-se que as despesas com Investimentos chegam ao final do Ano 3 com quase 11% do total inscrito pendente de liquidação, sendo que a marca de 6,1% – percentual das despesas totais ao final do Ano 3 – é atingida somente entre os Anos 4 e 5.

A mesma análise efetuada por modalidade de aplicação também aponta que as reduções do estoque dos três agrupamentos apresentam evolução específica, ensejando análises de forma segregadas. Ainda, o gráfico 8 denota que a evolução do estoque de despesas com transferências a entes subnacionais também diminui mais lentamente que os percentuais levantados na apuração dos valores totais.

Gráfico 8 – Percentual de Estoque de RPNP não Liquidado sobre o Total Inscrito ao longo dos anos, por Modalidades de Aplicação

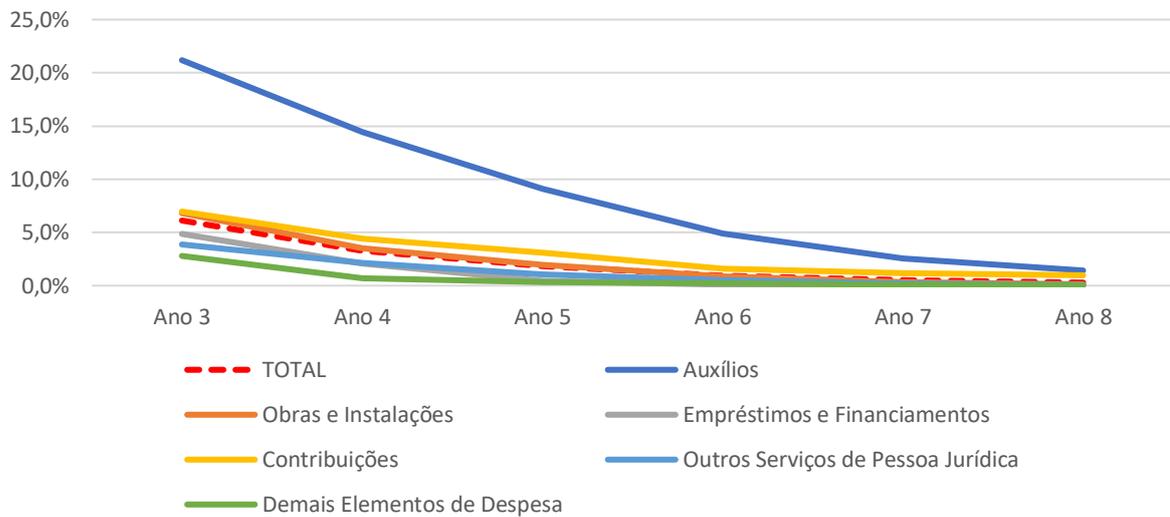


Fonte: elaboração própria.

Conforme o gráfico 8, o comportamento das despesas com transferências a Municípios é bastante semelhante ao dos Investimentos, apresentando estoque de RPNP não liquidados ao final do Ano 3 na ordem de 11% do total inscrito e também reduzindo para a grandeza de 6,1% entre os Anos 4 e 5. Já as transferências a Estados e ao Distrito Federal apresentam trajetória de redução mais aderente aos percentuais demonstrados nas despesas totais, embora ainda superiores àquelas.

Finalmente, a análise por elemento de despesa mostra que as despesas com auxílios se destacam perante as demais, tendo em vista o quanto mais lento é a redução do estoque de RPNP não liquidados quando comparado com os outros elementos tratados e com o agrupamento “Demais Elementos de Despesa”. Além disso, é possível observar no gráfico 9 que os outros elementos de despesa analisados de maneira específica (obras e instalações, contribuições, concessões de empréstimos e financiamentos e outros serviços de pessoa jurídica) também possuem comportamentos particulares ao longo dos anos, distintos entre si e da evolução apresentada pelo agrupamento “Demais Elementos de Despesa”, o que corrobora para o tratamento dos dados de maneira apartada.

Gráfico 9 – Percentual de Estoque de RPNP não Liquidado sobre o Total Inscrito ao longo dos anos, por Elementos de Despesa



Fonte: elaboração própria.

O gráfico 9 demonstra como a evolução do estoque de RPNP não liquidados relativos às despesas com auxílios possui comportamento diferenciado dos demais elementos de despesa, dado que elas finalizam o Ano 3 com mais de 21% do total inscrito pendente de liquidação, sendo a marca de 6,1% atingida somente entre os Anos 5 e 6.

Isto posto, a análise desenvolvida na presente seção mostra que o comportamento do estoque de restos a pagar ao longo dos anos, do momento da inscrição até o exercício de 2018, se mostra diferenciados para as despesas de investimentos, de transferências à Estados, ao Distrito Federal e a Municípios e, principalmente, às classificadas no elemento de despesa auxílios, todas apresentando menor redução do estoque de restos a pagar não liquidados que as demais classificações correlatas. Isso explica o porquê de tais classificações possuírem maior participação no estoque atual de RPNP não liquidados, conforme demonstrado na seção anterior deste estudo.

Ademais, o fato de essas classificações apresentarem curva de redução dos restos a pagar não liquidados mais lenta provavelmente está relacionado à forma como o processo de execução orçamentária e financeira ocorre quando da descentralização da despesa para entes subnacionais, conforme apontado por Cavalcanti (2018) em seu estudo.

Isso significa que, por força da nova regra de cancelamento de restos a pagar não processados e não liquidados após 3 anos da data de inscrição, estabelecida pelo Decreto nº 9.428/2018, os entes subnacionais beneficiários de transferências voluntárias da União necessitarão dar maior celeridade à elaboração de projetos e contratação de fornecedores para execução das despesas da União, do contrário as respectivas dotações orçamentárias inscritas em restos a pagar serão canceladas e não poderão suportar as despesas para as quais haviam sido planejadas.

4.3 Estimativa de tendência para o estoque de restos a pagar

Feita a análise da evolução do estoque de restos a pagar entre os exercícios de 2008 e 2018, passou-se à estimativa de tendência para este estoque ao final do exercício de 2019, a fim de mensurar o provável montante de restos a pagar não processados e não liquidados que será cancelado em 31 de dezembro do corrente ano, em atendimento ao disposto no Decreto nº 9.428/18, colaborando para o aumento da suficiência de caixa do Governo Federal na honra de seus compromissos.

Para isso, inicialmente apurou-se os saldos de RPNP não liquidados na abertura do exercício de 2019 e nos meses sucessivos, até junho, segregados pelos exercícios de inscrição dos restos a pagar e pelos indicadores orçamentários analisados no presente estudo e seus respectivos agrupamentos, a saber:

- Exercícios de inscrição dos restos a pagar: 2007 a 2016;
- Grupo Natureza de Despesa: Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras;
- Modalidade de Aplicação: Transferências a Municípios, Transferências a Estados e ao Distrito Federal e Aplicações Financeiras e Demais Transferências; e
- Elemento de Despesa: Auxílios, Obras e Instalações, Concessão de Empréstimos e Financiamentos, Contribuições, Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica e Demais Elementos de Despesa.

A partir das quatro classificações acima, verificou-se a existência de 170 combinações distintas com saldos diferentes de zero em 2019. Para cada uma delas, foram apurados os valores da série temporal mensal no corrente ano e passou-se a verificar a forma de relacionamento entre as variáveis estoque e tempo (mês), utilizando-se a tendência, a qual, segundo Spiegel e Stephens (2009, p. 341), “é frequentemente empregada para as finalidades de *estimação*, *predição* ou *previsão*”. Os autores reforçam que quando os pontos formados pela associação entre as duas variáveis diminuem nas proximidades de uma reta, tem-se uma correlação linear (SPIEGEL; STEPHENS, 2009).

Vieira (2008) explica que para medir o grau de correlação linear entre duas variáveis se faz necessário calcular o coeficiente de correlação r , o qual varia entre -1 e +1. No caso das séries levantadas no presente estudo, as correlações são todas negativas, haja vista que o estoque de RPNP não liquidados sempre é decrescente, motivo pelo qual os valores possíveis de r estarão entre -1 e 0.

A tendência linear do estoque total de RPNP não liquidados no exercício de 2019 aponta para o valor de R\$ 19,4 bilhões em dezembro, conforme tabela 2:

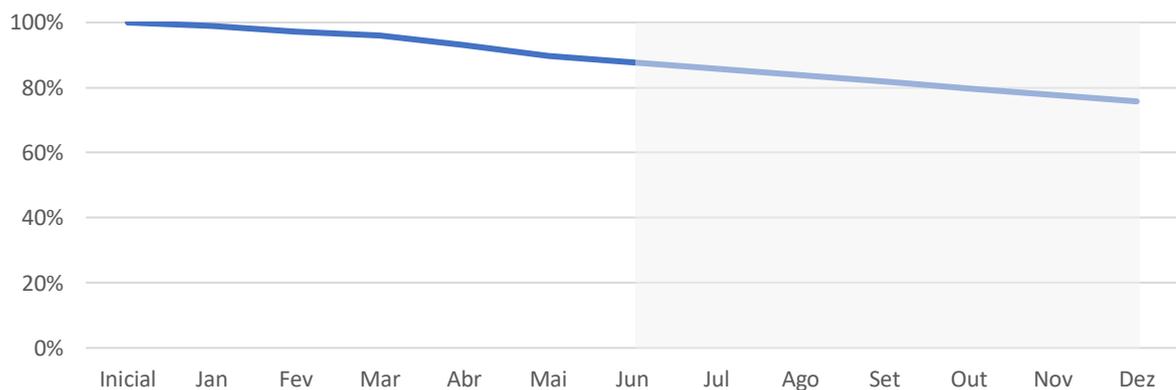
Tabela 2 – Evolução do Estoque de RPNP não Liquidados nos meses de 2019 e tendência para dezembro do mesmo ano – em R\$ bilhões

<i>Inicial</i>	<i>Jan</i>	<i>Fev</i>	<i>Mar</i>	<i>Abr</i>	<i>Mai</i>	<i>Jun</i>	Dez
25,6	25,3	24,9	24,6	23,8	23,0	22,5	19,4

Fonte: Siafi, 2019, e elaboração própria².

O gráfico 10 apresenta o comportamento da série em percentuais do estoque inicial, demonstrando que o estoque final de RPNP não liquidados em 2019, apurado pelos valores totais, tende a montar na ordem de 75,8% do montante inicial, o que significa um coeficiente de correlação $r = -0,9839$ para o período entre o saldo inicial e o mês de junho. Para Vieira (2008), quanto mais próximo r for de -1, maior será a correlação negativa entre as variáveis, demonstrando que a presente série possui boa probabilidade de concretizar-se nos meses futuros.

Gráfico 10 – Percentual do Estoque de RPNP não Liquidado ao longo dos meses de 2019 sobre o Saldo Inicial do ano



Fonte: Siafi, 2019, e elaboração própria.

² Em todos os gráficos e tabelas desta seção, os saldos inicial e dos meses de janeiro a junho de 2019 foram extraídos do Siafi, ao passo que as tendências dos meses de julho a dezembro foram calculadas pelo autor.

Todavia, conforme observado no tópico anterior, o comportamento do estoque de RPNP não liquidados apresenta diferenças significativas para as despesas de investimentos, de transferências a entes subnacionais e de auxílios, todas em relação aos demais indicadores dos respectivos grupos. Por esse motivo, entende-se que a análise da tendência do estoque de restos a pagar não liquidados considerando a particularidade dos indicadores, e não apenas pelo valor total do estoque, tende a demonstrar um valor com menores chances de distorções.

Dito isso, verificou-se o comportamento das 170 séries temporais formadas a partir das combinações das quatro classificações utilizadas (ano da inscrição, GND, modalidade de aplicação e elemento de despesa), entre a abertura do exercício de 2019 e o mês de junho do mesmo ano, segregando-as em 4 grupos que apresentaram históricos semelhantes. Para cada grupo foi aplicada uma regra para se estimar o montante do estoque de RPNP não liquidados ao final de dezembro de 2019, conforme detalhamentos a seguir.

4.3.1 Grupo 1: séries totalmente ou nada executadas

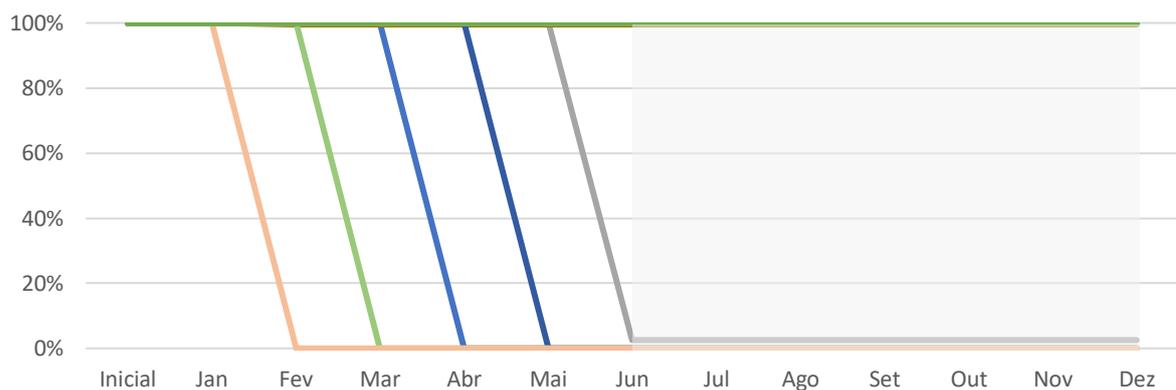
O primeiro grupo é formado por 4 séries que possuíam saldo de RPNP não liquidados no valor de R\$ 5,4 milhões no início do exercício de 2019, mas que foram totalmente zeradas antes do mês de junho, 1 série cujo saldo inicial montava R\$ 21,3 milhões e que sofreu uma redução drástica no mês de junho, passando a apresentar o valor de pouco mais de R\$ 545 mil (3% do inicial), e outras 55 séries que se encontram praticamente congeladas durante todo o período, ou seja, sem movimentações relevantes ao longo do 1º semestre de 2019, perfazendo o montante de R\$ 560 milhões.

Neste grupo, 91,8% do montante apurado em junho (R\$ 514 milhões) são oriundos de despesas com Investimentos, sendo R\$ 429 milhões (76,7%) no elemento de Obras e Instalações.

Por estarem praticamente 100% executadas ou não terem sofrido movimentações no corrente ano, estima-se que o saldo deste grupo em dezembro será o mesmo apresentado até junho, isto é, R\$ 560 milhões.

O gráfico 11 apresenta o comportamento das séries que compõem o grupo 1, em percentuais do estoque inicial:

Gráfico 11 – Percentual do Estoque de RPNP não Liquidado ao longo dos meses de 2019 sobre o Saldo Inicial do ano – Grupo 1



Fonte: Siafi, 2019, e elaboração própria.

4.3.2 Grupo 2: séries executadas momentaneamente

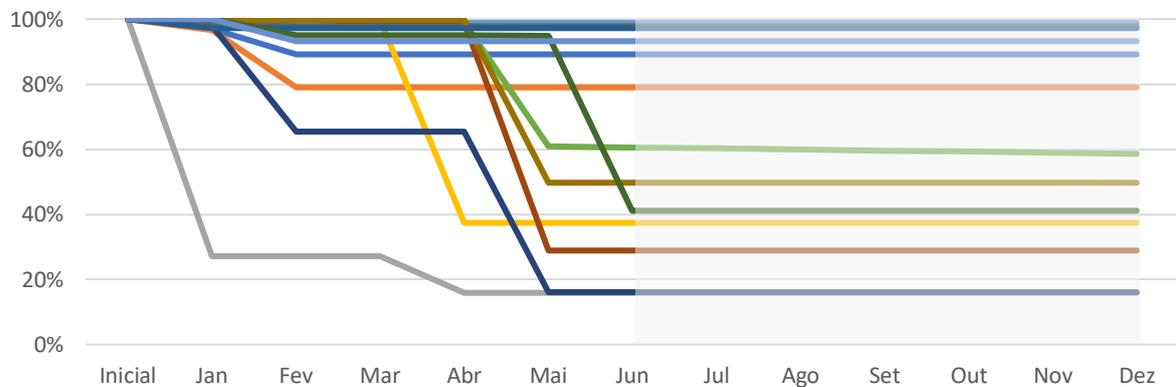
O segundo grupo é composto por 13 séries que apresentaram movimentações esporádicas e intensas no estoque ao longo do 1º semestre de 2019, terminando por sempre congelar seus saldos em determinado mês do período, repetindo-os até junho. O saldo inicial do grupo montava R\$ 2,0 bilhões, sendo reduzido a R\$ 1,6 bilhão até o mês de junho.

Três séries deste grupo compreendem mais de 92,8% do estoque apurado em junho (R\$ 1,3 bilhão) e são classificadas no elemento Empréstimos e Financiamentos, do grupo Inversões Financeiras.

Haja vista que as séries do grupo tiveram seus saldos congelados em algum período do corrente ano, adotando-se a posição mais conservadora, estima-se que o saldo deste grupo em dezembro será o mesmo apresentado em junho, isto é, R\$ 1,6 bilhão.

O gráfico 12 demonstra a evolução dos saldos das séries do grupo 2 a cada mês, como percentual do montante inicial do exercício:

Gráfico 12 – Percentual do Estoque de RPNP não Liquidado ao longo dos meses de 2019 sobre o Saldo Inicial do ano – Grupo 2



Fonte: Siafi, 2019, e elaboração própria.

4.3.3 Grupo 3: séries com $r < -0,9$ no período de 6 meses

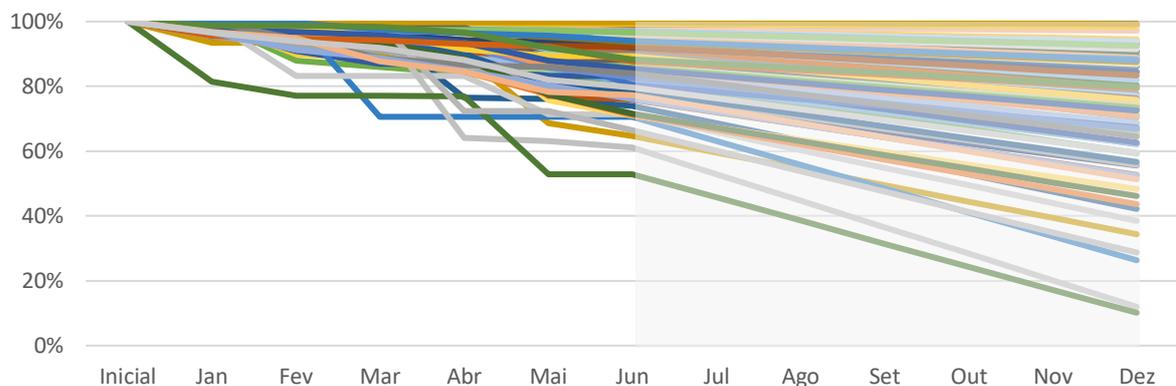
O terceiro agrupamento considera 81 séries cujo coeficiente de correlação r apresentou valor menor ou igual a $-0,9$ considerando todo o período do 1º semestre de 2019, ou seja, é formado pelas combinações de indicadores orçamentários que tiveram redução no estoque de RPNP não liquidados de maneira regular no período medido. Isso faz crer que o mesmo comportamento pode ser esperado para o 2º semestre do mesmo ano.

No início de 2019, o valor do estoque de RPNP não liquidados das séries que compõem este grupo montava R\$ 22,3 bilhões, reduzindo a R\$ 19,7 bilhões em junho. Deste montante, 84,2% (R\$ 16,6 bilhões) são oriundos de despesas com Investimentos, sendo R\$ 12,0 bilhões (61,3%) no elemento de despesa Auxílios.

Por se tratar de séries cujos estoques apresentaram redução regular entre o início do exercício corrente e o mês de junho, opta-se por aplicar o cálculo da tendência linear em cada série do grupo, o qual aponta para um montante de R\$ 17,2 bilhões em dezembro de 2019.

No gráfico 13, é possível verificar o comportamento das séries que compõem o grupo 3, em percentuais do estoque inicial, bem como suas respectivas tendências lineares até o mês de dezembro:

Gráfico 13 – Percentual do Estoque de RPNP não Liquidado ao longo dos meses de 2019 sobre o Saldo Inicial do ano – Grupo 3



Fonte: Siafi, 2019, e elaboração própria.

4.3.4 Grupo 4: séries com $r < -0,9$ em período menor que 6 meses

Por último, no grupo 4, foram colecionadas 16 séries que apresentaram coeficiente de correlação r em valor menor que $-0,9$ ao desprezar-se um ou mais meses do 1º semestre de 2019. Isso porque, nessas combinações de indicadores orçamentários, foram observadas reduções abruptas no estoque de RPNP não liquidados nos primeiros meses do ano, por motivos diversos. Em 2 séries a forte queda ocorreu em janeiro, 5 foram mais reduzidas em fevereiro, 2 em março e 7 diminuíram sensivelmente em abril.

Todavia, independentemente das causas que levaram à ocorrência de tais reduções drásticas, bem como do momento em que isso se deu, verifica-se que elas

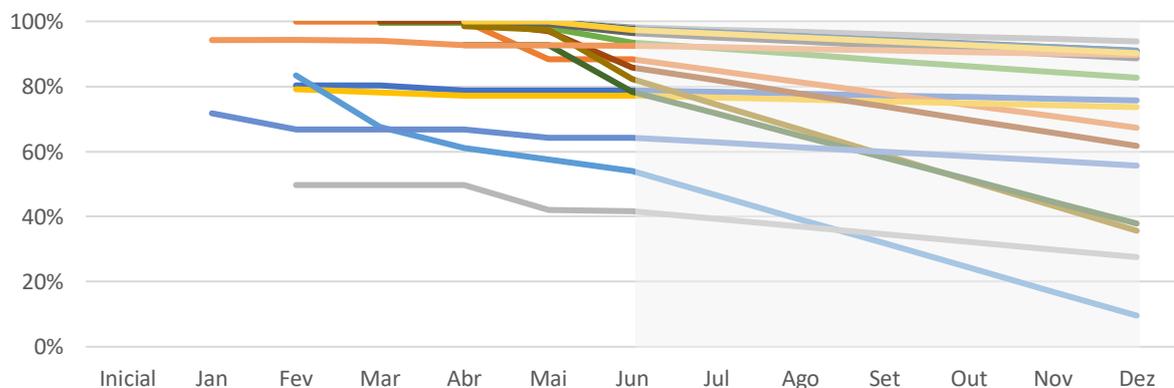
destoam do comportamento da série ao longo dos meses subsequentes, motivo pelo qual optou-se por não considerar, em cada combinação, o período anterior à queda mais sensível ocorrida no estoque para fins de cálculo das respectivas tendências lineares até dezembro.

Acerca das características do grupo, seu estoque inicial apresentava o valor de R\$ 718 milhões e foi reduzido para R\$ 623 milhões em junho, momento em que 59,6% do estoque (R\$ 371 milhões) se constituía de despesas com Investimentos, sendo R\$ 205 milhões (32,9%) no elemento de Obras e Instalações.

Neste grupo, para estimativa do estoque de RPNP não liquidados em dezembro, aplicou-se o cálculo da tendência linear em cada série desprezando-se o período anterior à queda mais sensível ocorrida na série, conforme explanado anteriormente, chegando-se ao valor estimado de R\$ 530 milhões para o estoque em dezembro.

No gráfico 14, verifica-se o comportamento das séries considerando somente os períodos posteriores às citadas reduções abruptas, em percentuais do estoque inicial, e suas respectivas tendências lineares até o mês de dezembro:

Gráfico 14 – Percentual do Estoque de RPNP não Liquidado ao longo dos meses de 2019 sobre o Saldo Inicial do ano – Grupo 4



Fonte: Siafi, 2019, e elaboração própria.

4.3.5 Consolidação dos grupos

Somando-se os valores estimados nos quatro agrupamentos elaborados anteriormente, chega-se ao estoque de RPNP não liquidados no término do exercício de 2019 da ordem de R\$ 19,8 bilhões, R\$ 410 milhões a mais que o montante apurado pela simples aplicação da tendência linear sobre os valores totais entre o início de 2019 e o mês de junho do mesmo exercício.

Tabela 3 – Consolidação dos saldos dos grupos – em R\$ milhões

<i>Grupos</i>	<i>Inicial</i>	<i>Junho</i>	<i>Dezembro</i>	<i>Dezembro Ajustado</i>	<i>Diferença</i>
1	586	560	558	560	2
2	2.018	1.554	1.128	1.553	425
3	22.255	19.730	17.153	17.153	0
4	718	623	548	531	(17)
Total	25.577	22.467	19.387	19.797	410

Fonte: Siafi, 2019, e elaboração própria.

Da análise das diferenças apresentadas em cada grupo, verifica-se que o grupo 2 foi responsável por 103,7% da diferença total (R\$ 425 milhões), haja vista que nele estão as séries em que houve reduções esporádicas e intensas no estoque em alguns meses do 1º semestre de 2019. Essas fortes reduções fazem com que as tendências lineares dessas séries apresentem valores mais diminuídos em dezembro. Todavia, dada a característica mais marcante das séries deste grupo, que é o congelamento dos saldos em determinado mês do período, optou-se por carregar o saldo de junho até o término do exercício, o que abrandou significativamente a redução do estoque até dezembro.

O grupo 4, por sua vez, fez com que a diferença consolidada diminuísse R\$ 17 milhões (-4,2%) pois nele, ao serem desprezados os meses em que houve reduções abruptas no estoque de RPNP não liquidados, o valor estimado para dezembro mostrou-se superior ao anteriormente calculado, tendo por base todos os meses de 2019.

Já o grupo 1 responde por somente 0,5% da diferença total (R\$ 2 milhões), pois nele as séries se apresentam total ou praticamente zeradas em junho ou, ainda, sem movimentações relevantes ao longo de todo o período considerado. Assim, a opção de se considerar o mesmo saldo apresentado em junho como estimativa para dezembro provocou mínima diferença para o valor apurado pela tendência linear do período.

Por fim, o grupo 3 não contribuiu para a diferença consolidada, já que nele estão as séries com redução regular nos estoques ao longo de todos os meses de 2019, tendo sido aplicado o cálculo da tendência linear simples nas séries do grupo.

O montante de RPNP não liquidados estimado para cancelamento em 31 de dezembro de 2019, no valor de R\$ 19,8 bilhões, representa apenas 15,3% do total de RPNP inscritos e reinscritos em 2019, que foi da ordem de R\$ 129,8 bilhões, segundo o Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar 2019, publicado pela STN. À primeira vista, tal percentual pode parecer irrisório ou mesmo tímido, levando a pensar que a edição do Decreto nº 9.428/2018 não é capaz de fazer a diferença na gestão de caixa do governo federal. Todavia, quando se considera somente o universo de restos a pagar abarcados pelo referido normativo, cujo estoque no início de 2019 perfazia o montante de R\$ 25,6 bilhões, o percentual representado pela estimativa de cancelamento sobe para 77,4%, demonstrando que a política de redução dos RPNP não liquidados pode sim contribuir com a gestão das finanças públicas do governo federal.

5. CONCLUSÃO

A principal finalidade da elaboração do presente estudo foi verificar se, na prática, a edição do Decreto nº 9.428/2018 tem o condão de fazer cumprir a

determinação exarada pelo TCU, por meio do Acórdão nº 2823/2015 – Plenário, de contenção do aumento do estoque de restos a pagar nos próximos exercícios financeiros, bem como mensurar o quanto a primeira redução no estoque de restos a pagar não processados e não liquidados (RPNP não liquidados), que ocorrerá em 31 de dezembro de 2019 por força da nova norma, é capaz de colaborar para o aumento da suficiência de caixa do Governo Federal.

Para tal, inicialmente buscou-se analisar a composição atual do estoque de RPNP não liquidados, sendo verificado que, na data base de junho de 2019, ele é majoritariamente representado por investimentos na classificação por Grupo de Natureza de Despesa (78,1% do total), pelas transferências a Municípios na classificação por modalidade de aplicação (44,9% do total), e pelos auxílios na classificação por elemento de despesa (54,3% do total), corroborando para o entendimento de que mais da metade do estoque atual de RPNP não liquidados se refere a transferências voluntárias da União para aplicação em despesas com investimentos em entes subnacionais, observado o disposto no art. 25 da LRF.

Analisada a composição do estoque, passou-se a observar o comportamento desse estoque ao longo dos anos, do momento da inscrição até o exercício de 2018, com o intuito de avaliar se o prazo de três anos para o cancelamento de RPNP não liquidados, estabelecido pelo Decreto nº 9.428/2018, é coerente a execução das despesas observada nos últimos anos.

Considerando os volumes totais de restos a pagar não processados inscritos entre os exercícios de 2007 a 2017, o comportamento de redução desses estoques apresentou diminuição para 29,8% do montante inicial no Ano 1 após a inscrição, caindo para 11,5% no Ano 2 e chegando ao patamar de 6,1% no Ano 3, volume este

que seria cancelado caso o disposto no Decreto nº 9.428/2018 já estivesse em vigor nos anos passados.

Nesta fase, pôde-se ainda verificar que as classificações com maior participação na formação do estoque atual – despesas de investimentos, de transferências a entes subnacionais e com auxílios – são as que apresentam velocidade de redução do estoque de RPNP não liquidados mais lenta que a observada para as despesas totais, o que explica, de certo modo, o motivo pelo qual tais classificações participam majoritariamente do estoque atual de RPNP não liquidados.

Aplicando-se a mesma metodologia para cada um dos indicadores orçamentários trabalhados no presente estudo, verificou-se que as despesas com Investimentos chegam ao final do Ano 3 com quase 11% do total inscrito pendente de liquidação. O mesmo ocorre com as transferências a Municípios, que marcam 11,6% do total inscrito contados 3 anos da inscrição. Nas duas classificações, a marca de 6,1% – percentual das despesas totais ao final do Ano 3 – é atingida somente entre os Anos 4 e 5. Nas despesas com auxílios o comportamento é ainda mais diferenciado, haja vista que elas finalizam o Ano 3 com mais de 21% do total inscrito pendente de liquidação, sendo a marca de 6,1% ultrapassada somente após o Ano 5.

Isto posto, verifica-se que o prazo de três anos para o cancelamento de RPNP não liquidados, estabelecido pelo Decreto nº 9.428/2018, reforça o princípio da anualidade do orçamento e possibilita, a despeito das exigências dos processos administrativos necessários à contratação pública, tempo suficiente para a execução plena das despesas na maioria dos casos analisados.

Todavia, nos casos de transferências voluntárias da União, o presente estudo leva a crer que os entes subnacionais beneficiários necessitarão dar maior celeridade

à elaboração de projetos e contratação de fornecedores para execução das despesas da União, do contrário as respectivas dotações orçamentárias inscritas em restos a pagar serão canceladas e não poderão suportar as despesas para as quais haviam sido planejadas.

Finalizando o trabalho, apurou-se a estimativa de tendência para o estoque de RPNP não liquidados ao final do exercício de 2019, a fim de mensurar o provável montante que será cancelado em 31 de dezembro do corrente ano. A partir das quatro classificações orçamentárias utilizadas no presente estudo, verificou-se a existência de 170 combinações distintas com saldos diferentes de zero em 2019, as quais foram organizadas, com base na evolução das séries históricas, em 4 grupos com comportamentos semelhantes. Para cada grupo, de acordo com seu comportamento, foi aplicada uma regra para se estimar o montante do estoque de RPNP não liquidados ao final de dezembro de 2019, chegando-se ao valor da ordem de R\$ 19,8 bilhões.

Tal estimativa representa 15,3% do total de RPNP inscritos e reinscritos em 2019, que foi da ordem de R\$ 129,8 bilhões, o que pode parecer irrisório ou mesmo tímido à primeira vista. Contudo, considerando que o universo de restos a pagar contemplados pelo Decreto nº 9.428/2018 apresentava estoque no início de 2019 na ordem de R\$ 25,6 bilhões, a estimativa de cancelamento de RPNP não liquidados em 31 de dezembro de 2019 representa 77,4% do volume inicial, ressaltando o quanto a edição do referido ato normativo tem a contribuir com a gestão das finanças públicas do governo federal.

Por fim, sugere-se para futuras pesquisas a aferição da tendência ora estimada, avaliando, em caso de não confirmação do valor demonstrado há pouco, os motivos que levaram à execução de cancelamentos de RPNP não liquidados em montante distinto ao final do exercício de 2019.

6. REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes. **Direito Financeiro**: a Lei nº 4.320 comentada ao alcance de todos. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 6 dez. 2018.

_____. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8. ed. Brasília: STN, 2018.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Relatório de Avaliação de Restos a Pagar 2019. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-dos-restos-a-pagar/2019/114>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2823/2015. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 4/11/2015. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1082720153.PROC/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAINT%20desc/1/%20>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

CARVALHO, Munique Barros. **Restos a pagar e a anualidade orçamentária**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2012.

CAMARGO, Arthur Mesquita. Casuísmos dos restos a pagar: uma análise legalista e doutrinária. **Revista de Ciências Gerenciais**, Brasília, DF, v. 18, n. 27, 2014.

CAVALCANTI, Victor Reis de Abreu. **Motivos para a inscrição de despesas em restos a pagar**: uma pesquisa empírica sobre a percepção de gestores públicos federais. Dissertação (Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018.

CONTI, José Maurício. **Orçamentos Públicos** – A Lei 4.320/1964 comentada. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Plurianualidade orçamentária no Brasil**: diagnóstico, rumos e desafios. Brasília: ENAP, 2017.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**: teoria e prática. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 1. ed. Brasília, 2009.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental**. Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, Sebastião de Sant'Anna e. **Os princípios orçamentários**. Rio de Janeiro: FGV, 1962.

SILVA, Wilson Roberto da. **Aspectos normativos, contábeis e orçamentários dos restos a pagar na Administração Pública Federal**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2008.

SPIEGEL, Murray R.; STEPHENS, Larry J.; **Estatística**. Tradução: José Lucimar do Nascimento. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

VIEIRA, Sonia. **Elementos de Estatística**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.