



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS

---

**PARECER n. 00006/2016/CPCV/PGF/AGU**

**NUP: 00407.007117/2016-17**

**INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA**

**ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES.** Possibilidade de inscrição em restos a pagar (RAP) de empenho realizado no exercício financeiro anterior para celebração de convênio ou contrato de repasse no ano seguinte.

EMENTA: I. Transferência discricionária de recursos. Portaria/PGF 98/2013. Inscrição em restos a pagar de empenho realizado no exercício financeiro anterior visando à celebração de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere no exercício seguinte. Inviabilidade. Artigos 2º, *caput*, e 35, II, da Lei nº 4.320/1964. Princípio da anualidade. A não celebração do convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere até o final do exercício implica o cancelamento do empenho. Inviável, portanto, a inscrição da despesa em restos a pagar. Art. 20, II, *c*, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

**I. RELATÓRIO**

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

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

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

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

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

3. Este Parecer refere-se a consulta encaminhada pela própria Câmara Permanente de Convênios e Demais Ajustes Congêneres e distribuído consoante a ata da Reunião realizada em 02/02/2016, cuja cópia foi juntada aos autos deste processo eletrônico.

4. É o relatório.

**II. ANÁLISE JURÍDICA**

5. A consulta encaminhada à análise indaga acerca da possibilidade de se inscrever em restos a pagar

(RAP) empenho realizado no exercício financeiro anterior para celebração de convênio ou contrato de repasse, que, porém, somente vem a ser firmado no ano seguinte.

6. Inicialmente cumpre observar que o orçamento público é regido por uma série de princípios, entre os quais se destaca o princípio da anualidade, previsto expressamente no art. 2º, *caput*, da Lei nº 4.320/64 e no art. 165, III, da Constituição Federal. Segundo o mencionado princípio, também denominado princípio da periodicidade, a previsão da receita e a fixação da despesa devem referir-se sempre a um período limitado de tempo. O período de vigência do Orçamento denomina-se exercício financeiro. No Brasil, de acordo com o art. 34 da Lei nº 4.320/64, o exercício financeiro coincide com o ano civil, ou seja: dura de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

7. Com efeito, o princípio da anualidade estabelece uma periodicidade para as estimativas de receita e fixação da despesa. De acordo com o aludido princípio há a obrigatoriedade de os gastos feitos à conta do orçamento estarem circunscritos ao respectivo exercício financeiro.

8. Os Restos a Pagar (RAP), por sua vez, são definidos pelos artigos 36 da Lei nº 4.320/1964 e 67 do Decreto nº 93.872/1986, que assim dispõem:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurienal, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.

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

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

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

9. No encerramento de cada exercício financeiro, as despesas legalmente empenhadas não pagas e não canceladas até 31 de dezembro deverão ser registradas contabilmente como obrigações a pagar do exercício seguinte (resíduos passivos) em conta denominada Restos a Pagar. As referidas despesas serão financiadas à conta de recursos arrecadados durante o exercício financeiro em que se verificou a efetivação do empenho. Assim, os Restos a Pagar serão computados na receita extra-orçamentária do exercício seguinte, nos termos dos art. 35 e 103, parágrafo único, da Lei nº 4.320/1964:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas.

(...)

Art. 103. O Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

Parágrafo único. **Os Restos a Pagar do exercício serão computados na receita extra-orçamentária para compensar sua inclusão na despesa orçamentária.** (Grifou-se em negrito)

10. Assim, os restos a pagar representam os valores pendentes de pagamento oriundos da emissão de empenhos. Os restos a pagar têm origem no orçamento da despesa, representando os valores da despesa empenhada e não paga ao final do exercício financeiro de emissão do empenho.

11. Dois tipos de lançamentos contábeis serão efetuados em relação aos restos a pagar: o primeiro, relativo à inscrição das despesas do exercício em que se encontram empenhadas, porém pendentes de pagamento, e o segundo, relativo à avaliação do cancelamento dos Restos a Pagar inscritos em anos anteriores, mas não pagos.

Assim, as despesas legalmente empenhadas, não pagas até o dia 31 de dezembro, não canceladas pelo processo de análise e depuração, e que atendam os requisitos previstos em legislação específica, devem ser inscritas contabilmente como obrigações a pagar do órgão estatal junto a seus credores.

12. O Decreto 93.872/1986, por sua vez, ao dispor "sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional (...)", tratou da matéria da seguinte forma:

Art. 27. **As despesas** relativas a contratos, **convênios, acordos ou ajustes** de vigência plurianual, **serão empenhadas em cada exercício financeiro** pela parte nele a ser executada.

Art. 28. A redução ou cancelamento no exercício financeiro, de compromisso que caracterizou o empenho, implicará sua anulação parcial ou total, revertendo a importância correspondente à respectiva dotação, pela qual ficará automaticamente desonerado o limite de saques da unidade gestora.

(...)

Art. 35. **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. (Grifou-se em negrito)

(...)

Art. 68. **A inscrição de despesas como restos a pagar** no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho depende da observância das condições estabelecidas neste Decreto para empenho e liquidação da despesa. (Redação dada pelo Decreto nº 7.654, de 2011)

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

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

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

**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 (Incluído pelo Decreto nº 7.654, de 2011)

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

a) do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC; (Incluído pelo Decreto nº 7.654, de 2011)

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

c) do Ministério da Educação financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. (Incluído pelo Decreto nº 7.654, de 2011)

§ 4º Considera-se como execução iniciada para efeito do inciso I do § 3º: (Incluído pelo Decreto nº 7.654, de 2011)

I - nos casos de aquisição de bens, a despesa verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida; e (Incluído pelo Decreto nº 7.654, de 2011)

II - nos casos de realização de serviços e obras, a despesa verificada pela realização parcial com a medição correspondente atestada e aferida. (Incluído pelo Decreto nº 7.654, de 2011)

§ 5º Para fins de cumprimento do disposto no § 2º, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda efetuará, na data prevista no referido parágrafo, o bloqueio dos

saldos dos restos a pagar não processados e não liquidados, em conta contábil específica no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. (Incluído pelo Decreto nº 7.654, de 2011)

§ 6º As unidades gestoras executoras responsáveis pelos empenhos bloqueados providenciarão os referidos desbloqueios que atendam ao disposto nos §§ 3º, inciso I, e 4º para serem utilizados, devendo a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda providenciar o posterior cancelamento no SIAFI dos saldos que permanecerem bloqueados. (Incluído pelo Decreto nº 7.654, de 2011)

§ 7º Os Ministros de Estado, os titulares de órgãos da Presidência da República, os dirigentes de órgãos setoriais dos Sistemas Federais de Planejamento, de Orçamento e de Administração Financeira e os ordenadores de despesas são responsáveis, no que lhes couber, pelo cumprimento do disposto neste artigo. (Incluído pelo Decreto nº 7.654, de 2011)

§ 8º A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, no âmbito de suas competências, poderá expedir normas complementares para o cumprimento do disposto neste artigo. (Incluído pelo Decreto nº 7.654, de 2011). (Grifou-se em negrito)

13. Por sua vez, o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que "dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse", estabelece expressamente que o concedente deverá empenhar o valor total a ser transferido no exercício:

Art. 9º No ato de celebração do convênio ou contrato de repasse, o concedente deverá empenhar o valor total a ser transferido no exercício e efetuar, no caso de convênio ou contrato de repasse com vigência plurianual, o registro no SIAFI, em conta contábil específica, dos valores programados para cada exercício subsequente.

Parágrafo único. O registro a que se refere o caput acarretará a obrigatoriedade de ser consignado crédito nos orçamentos seguintes para garantir a execução do convênio.

14. A Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, que estabelece "normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007", dispõe que o empenho deverá ser cancelado caso ocorra a recusa da proposta de trabalho ou não cumprimento do prazo fixado pelo órgão concedente para a sua apresentação. Sendo recusada a proposta de trabalho, é inviável a assinatura do convênio ou contrato de repasse, impondo-se como consequência o cancelamento do empenho:

Art. 17 As informações prestadas no credenciamento e no cadastramento devem ser atualizadas pelo conveniente até que sejam exauridas todas as obrigações referentes ao convênio.

§ 1º Após o cadastramento de que trata o caput e antes da apresentação de proposta de trabalho **poderá ser realizado o empenho da despesa necessária à celebração do instrumento.** (Incluído pela Portaria Interministerial nº 274, de 2013)

§ 2º No caso do § 1º, o concedente deverá fixar prazo para a apresentação de proposta de trabalho pelo conveniente. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 274, de 2013)

§ 3º **O descumprimento do prazo estabelecido na forma do § 2º implicará cancelamento do empenho.** (Incluído pela Portaria Interministerial nº 274, de 2013)

(...)

Art. 20. **O concedente analisará a proposta de trabalho e:**

I - no caso da aceitação:

a) o concedente realizará o pré-empenho, que será vinculado à proposta e só poderá ser alterado por intermédio do SICONV; (Revogado pela Portaria Interministerial nº 274, de 2013);

b) o proponente atenderá às exigências para efetivação do cadastro e incluirá o Plano de Trabalho no SICONV; e

c) informará ao proponente das exigências e pendências verificadas.

II - **no caso de recusa, o concedente:** (Redação dada pela Portaria Interministerial nº 274, de 2013)

a) registrará o indeferimento no SICONV; (Redação dada pela Portaria Interministerial nº 274, de 2013)

b) comunicará ao proponente o indeferimento da proposta; e (Redação dada pela Portaria Interministerial nº 274, de 2013)

c) **cancelará o empenho realizado.** (Incluído pela Portaria Interministerial nº 274, de 2013; grifou-se em negrito)

15. Embora a Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, permita a realização do empenho (ou pré-empenho, conforme referido no art. 20, I, *a*) anteriormente à assinatura do convênio ou contrato de repasse, somente a formalização do instrumento deverá constituir definitivamente a obrigação, permitindo que a despesa empenhada seja inscrita em restos a pagar.

16. O não atendimento por parte do conveniente dos requisitos necessários à aprovação da proposta impossibilitará a formalização do ajuste e, portanto, a constituição do vínculo obrigacional entre concedente e conveniente. Não havendo o vínculo formalizado por meio do termo de convênio ou contrato de repasse, o empenho deverá ser cancelado, consoante o disposto no art. 20, II, *c*, da Portaria Interministerial nº 507/2011. O mesmo raciocínio é aplicável por analogia a outros instrumentos congêneres. Afinal, sem que a obrigação seja estabelecida não há despesa a ser executada, e não havendo despesa não há o que se inscrever em restos a pagar.

17. Essa tem sido a orientação adotada pelo Manual SIAFI, que explicita, no caso dos convênios e instrumentos congêneres, a necessidade de haver um ajuste em vigor para que seja possível a inscrição em restos a pagar das despesas relativas a transferências:

**3.6 - As despesas que estão nos estágios de empenho ou de liquidação, relativas a transferências, poderão ser inscritas em Restos a Pagar,** observadas as condições abaixo:

**3.6.1 - Quando o convênio ou instrumento congêneres esteja dentro do prazo de vigência;**

3.6.2 - Exista a garantia da liberação dos recursos financeiros por parte da concedente;

3.6.3 - A execução da despesa tenha sido iniciada, nos termos do §4º, art. 68 do Decreto n. 93.872/86.

3.6.4 - A despesa tenha sido liquidada, com base na conclusão da análise técnica do objeto pactuado, em conformidade com a documentação que suportou o instrumento e, conseqüentemente, a comunicação de sua aprovação ao conveniente;

3.6.5 - O cronograma de desembolso preveja parcelas financeiras não liberadas até o encerramento do exercício. (Disponível em <http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/>; consulta realizada em 26/09/2016. Grifou-se em negrito)

18. Esse entendimento encontra amparo também na jurisprudência, consoante ilustram os arestos a seguir transcritos:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUSPENSÃO DA INSCRIÇÃO DE MUNICÍPIO NO SIAFI. PRETENSÃO A SER BUSCADA EM AÇÃO PRÓPRIA. ART. 472 DO CPC. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. ATO JURÍDICO PERFEITO. REGULARIZAÇÃO DAS PENDÊNCIAS NO CAUC. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO PROVIDO. 1. A ação de improbidade administrativa tem por escopo a aplicação de sanções de natureza administrativa a agentes públicos e/ou particulares que tenham praticado ou concorrido para a prática de atos que importem enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou que atentem contra os princípios da Administração Pública, o que não ocorreu no caso em tela. 2. A suspensão da inscrição de município no SIAFI, por se tratar de pretensão diversa da condenação de agentes públicos e particulares nas penas previstas na Lei 8.429/92, deve ser buscada em ação própria proposta contra o ente responsável pela

inscrição questionada. 3. O fato de o município regularizar sua situação nos cadastros de inadimplentes no ano de 2014 não autoriza a manutenção do convênio celebrado, por determinação judicial, na hipótese de reforma da decisão liminar proferida, considerando que deve comprovar sua regularidade fiscal no ato da celebração do convênio, conforme determina o art. 38 da Portaria Interministerial n. 507/2011. **Em razão do princípio da anualidade do orçamento, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas.** 4. A entidade ou órgão da Administração Pública Federal não tem obrigação em celebrar convênio com o demandante, vez que se trata de transferência voluntária (ato discricionário), ainda que o ente demandante tenha cumprido todos os requisitos legais para a celebração do ajuste, considerando que cabe ao órgão, ou entidade pública, selecionar as propostas que melhor se amoldem aos objetivos e diretrizes dos programas federais do respectivo exercício financeiro. 5. A assinatura do convênio, decorrente de cumprimento de liminar, de caráter precário, não o torna irreversível, pelo que não há perda de objeto do referido agravo. 6. Agravo de instrumento provido. (AG 00041385420144010000 0004138-54.2014.4.01.0000, Juiz Federal RENATO MARTINS PRATES (conv.), TRF1 - Terceira Turma, e-DJF1, data: 23/01/2015, p. 968. Grifou-se em negrito)

ADMINISTRATIVO. ASSINATURA DE CONTRATO ENTRE A CAIXA ECONÔMICA E O MUNICÍPIO IMPETRANTE, INDEPENDENTEMENTE DA COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE DA MUNICIPALIDADE JUNTO AO SIAFI/CAUC. IMPOSSIBILIDADE. ARTS. 25, PARÁGRAFO 3º, DA LC 101/2000, E 26, PARÁGRAFO 2º, DA LEI 10.522/2002. 1. Trata-se de apelação interposta pelo Município demandante contra sentença que julgou improcedente seu pedido para que a Caixa Econômica Federal realizasse a assinatura de empenho efetuado pela União para execução de plano de trabalho nº 0317176-22, referente à construção de passagem molhada, ficando a liberação da verba condicionada a sua regularização no SIAFI. 2. Tanto para fins de celebração de convênio quanto para efetuação de transferências de verbas federais voluntárias, os entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) devem comprovar sua situação de regularidade nos cadastros de inadimplentes da Administração Federal (CAUC/SIAFI/CADIN), de acordo com as Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional nº 01/97 (art. 5º, I) e IN 01/05 (art. 1º e art. 2º). 3. Como bem colocado pela juíza federal Germana de Oliveira Moraes, **a comprovação da regularidade do Município em qualquer dos cadastros de inadimplentes da Administração Federal deverá ser efetuada até a data limite para celebração do contrato, ou seja, até o último dia do exercício financeiro para o qual o empenho tenha sido liberado (no caso dos autos, 2009). Após este prazo, mesmo que a situação do Município seja regularizada, é vedada a contratação. No caso dos autos, o Município não comprovou que se encontrava em situação regular em dezembro de 2009.** 4. Precedente deste Tribunal, em caso idêntico (PROCESSO: 00148204620104058100, AC 547901/CE, RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL MANOEL ERHARDT, Primeira Turma, JULGAMENTO: 24/01/2013, PUBLICAÇÃO: DJE 31/01/2013 - Página 220). 5. O caso dos autos não se encaixa nas exceções previstas no art. 25, parágrafo 3º, da LC 101/00 e art. 26, caput e parágrafo 2º, da Lei 10.522/02, vez que a construção de passagem molhada, muito embora seja obra de infra-estrutura que beneficiará a população do Município apelante, não se insere no conceito de ação social, pois não é destinada a melhoria nos setores de educação, saúde e assistência social, nos termos do art. 203, CF. 6. Apelação do Município não provida. (AC 00046553720104058100, Desembargador Federal Fernando Braga, TRF5 - Segunda Turma, DJE - Data: 13/06/2013 - Página: 345. Grifou-se em negrito)

ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. CONVÊNIO. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS. REGISTRO NO CAUC. CERCEAMENTO DE DEFESA. PEDIDO DE LIBERAÇÃO DE VERBAS EM EXERCÍCIO FINANCEIRO POSTERIOR ÀQUELE EM QUE AS MESMAS FORAM EMPENHADAS. LEI Nº 4.320/64.

IMPOSSIBILIDADE. 1. Cuida-se de ação em que se discute o direito do município de Piquet Carneiro/CE à liberação dos recursos destinados à construção de quadra poliesportiva e estádio municipal em momento posterior ao exercício financeiro em que as respectivas verbas foram empenhadas. 2. No âmbito da Administração Pública há exigência de extremo rigor no que tange à gestão de orçamento público, devendo haver, para tanto, a estrita observância ao princípio da legalidade. 3. A Lei nº 4.320/64 - que versa sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos dos entes federados - dispõe em seu art. 35, inc. II, que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. **4. Em obediência ao princípio da anualidade, o legislador pretende impedir que as formalizações de contratos ultrapassem o exercício financeiro no qual as despesas a eles relacionadas hajam sido empenhadas.** Dessa forma, não pode a União atuar de modo contrário aos ditames básicos que norteiam as disposições orçamentárias. (Precedente: AC 505414, Desembargador Federal Francisco Barros Dias, TRF5 - Segunda Turma, 25/11/2010) 5. Resta afastada a ocorrência de cerceamento de defesa ante a ausência de prévia notificação do registro do município autor no CAUC, tendo em vista a desnecessidade de tal ato em procedimento que visa apenas fazer constar os nomes dos municípios que tenham ou não pendências relacionadas a convênios firmados com a União. Apelação improvida.(AC 200981000087463, Desembargador Federal José Maria Lucena, TRF5 - Primeira Turma, DJE - Data::05/05/2011 - Página::75. Grifou-se em negrito)

19. Do mesmo modo, o Tribunal de Contas da União já se manifestou - inclusive em sede de consulta (primeiro julgado abaixo), cuja manifestação tem caráter normativo para os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.443/92 - determinando expressamente que devem ser anulados os empenhos cujos compromissos não foram formalizados até 31 de dezembro. Veja-se:

Recurso de Reconsideração em processo de Consulta. Não conhecimento do recurso. Correção por erro material. Revisão da redação na resposta à consulta. Convênio. Finanças Públicas. **A utilização de créditos orçamentários empenhados no exercício só é válida para convênios assinados e com cronograma de desembolso aprovado que se restrinja ao próprio exercício, podendo, apenas, ser inscrito em Restos a Pagar, o saldo orçamentário não utilizado no exercício por motivo justificável, mas previsto no cronograma, devendo ser anulados os empenhos cujos compromissos não foram formalizados até 31 de dezembro.]**

.....  
[RELATÓRIO]

O pedido foi analisado pela 7ª SECEX, de cujo parecer da Assessora daquela Unidade Técnica, Drª [...] (fls. 53/54), destaco os seguintes itens:"4. Na verdade, na Decisão recorrida o Tribunal determinou a anulação dos convênios cujos compromissos não foram formalizados até 31 de dezembro, quando o propósito era firmar entendimento no sentido de que sejam anulados os empenhos naquela situação.

5. ....

6. ....

7. Parece-nos que o recurso não deva ser conhecido, caso contrário poderia dar margem ao entendimento de que foram aceitos como pertinentes os procedimentos adotados pelo Ministério e contrários ao posicionamento do Tribunal na Sessão de 29.06.94. Os reflexos de tais procedimentos serão analisados nas contas dos órgãos e entidades vinculados ao MBES, referentes ao exercício de 1993.

8. Diante de tais considerações, entendemos que o erro ocorrido possa ser enquadrado como inexatidão material prevista no Enunciado nº 145 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal que permite, nesses casos, a alteração de suas Deliberações, de ofício, a requerimento da parte, da repartição interessada, ou do representante do Ministério Público.

[DECISÃO]

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

1. não conhecer do recurso de reconsideração, por não ser admissível em consultas formuladas a este Tribunal, nos termos da Lei nº 8.443/92 e do Regimento Interno desta Corte de Contas;

2. rever o subitem 8.1 da Decisão nº 411/94 - TCU - Plenário, com fundamento no Enunciado nº 145 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal, para dar-lhe a seguinte redação:

**'8.1. conhecer da consulta, com fundamento no art. 1º, inciso XVII e § 2º da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 210, inciso II, § 3º, do Regimento Interno, para responder à ilustre consulente, em tese, que a utilização de créditos orçamentários empenhados no exercício só é válida para convênios assinados e com cronograma de desembolso aprovado que se restrinja ao próprio exercício, podendo, apenas, ser inscrito em Restos a Pagar, o saldo orçamentário não utilizado no exercício por motivo justificável, mas previsto no cronograma, devendo ser anulados os empenhos cujos compromissos não foram formalizados até 31 de dezembro, consoante claramente consignado na Nota STN/CONED/DIRAG nº 209, de 18.05.94 e na forma da legislação vigente'.**

(DC-0615-47/94-P, TC 011.017/94-5, Sessão: 05/10/94, Grupo: I, Classe: I. Relator Ministro CARLOS ÁTILA ÁLVARES DA SILVA - Consulta. Grifou-se em negrito)

Acompanhamento. Semag. Relatório de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União - 1º quadrimestre de 2009. Inscrição em restos a pagar.

[ACÓRDÃO]

9.5 determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que insira, na Decisão Normativa que regerá a organização e a apresentação dos processos de contas relativas ao exercício de 2009, comando para que, no relatório de gestão, emitido pelo órgão de controle interno competente, seja indicada a verificação do atendimento do disposto no art. 35 do Decreto 93.872/86;

[VOTO REVISOR]

Conforme se verifica, o art. 58 da Lei 4320/64, caracteriza o empenho como ato emanado de autoridade competente que cria para o estado obrigação de pagamento. Tal obrigação pode se encontrar pendente ou não de implemento de condição. Já o art. 35 da Lei 4320/64 estabelece que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Trago, desde já, meu entendimento de que não pode ser caracterizada como empenho a simples emissão de nota de empenho, já que esta a priori não representa qualquer obrigação para o Estado, antes representando uma reserva de uma parte da dotação destinada ao órgão para um fim mais específico. É necessário que à emissão da nota se sigam outros procedimentos, para que se possa caracterizar o empenho e, por conseguinte, a obrigação do Estado.

[...]

**Neste sentido, não podem ser considerados legais os restos a pagar inscritos com base apenas na nota de empenho, sendo necessário que a despesa atenda às condições legais ao final do exercício para ser inscrita como tal. A verificação da referida condição se mostra pré-requisito básico a ser observado ao final do exercício.**

De fato, no decorrer do exercício, não se identificam maiores óbices a associação do empenho à simples emissão da nota de empenho, já que este procedimento permite o acompanhamento da execução orçamentária via sistema. No decorrer do exercício, a identificação caso a caso da assunção ou não da obrigação pela administração representaria procedimento oneroso e, salvo melhor juízo, sem fundamento, já que os resultados dessa verificação não ensejariam qualquer impacto para a gestão dos recursos públicos.

**Ao final do exercício, a situação é distinta já que, a depender de tal avaliação, os recursos serão ou não inscritos como restos a pagar, o que representa compromissos futuros a "onerar", conforme será visto, a execução das dotações consignadas ao próximo exercício.**

De fato, em razão da atual metodologia de apuração do resultado primário, que utiliza como

parâmetro o critério caixa, o pagamento de despesas inscritas em restos a pagar impacta negativamente o resultado no ano de sua efetivação. Por seu turno, apenas as receitas que ingressam no exercício em que se apura o resultado servem como parâmetro para realização de gastos no ano, sejam as despesas de competência do próprio exercício ou do anterior.

Assim, a cada exercício financeiro, o pagamento dos restos a pagar passa a concorrer de forma direta com a execução do orçamento do ano em curso, tendo em vista as metas de superávit fiscal anualmente estabelecidas.

Em volumes tão representativos como os atuais, a discricionariedade do gestor ao eleger as despesas que serão objeto de execução, no contexto de orçamento autorizativo, chega a comprometer o próprio resultado do processo legislativo, já que a execução das despesas autorizadas para determinado exercício passam a depender de escolhas finais de cada gestor. Ou ainda, como o mesmo processo de inscrição realizado ao final do exercício anterior se repete ao final do exercício corrente, possivelmente parcela significativa das dotações previstas para um exercício passam a vigor no seguinte. Consoante o inciso III do art. 165 da Constituição Federal, entretanto, os orçamentos são anuais e não plurianuais.

[...]

Neste contexto, verifica-se que, no âmbito do art. 35 do Decreto 93.872/86, foram estabelecidas condições para que as despesas não tenham seus empenhos anulados ao final do exercício:

"Art. 35. 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 assumidos no exterior."

[...]

Entendo que o Tribunal de Contas da União poderia dar sua contribuição no sentido de aprofundar o exame da questão. Observo que as Decisões Normativas do TCU que regulamentam a organização e a apresentação das contas pelos gestores não têm indicado a verificação da observação dos dispositivos legais concernentes à inscrição de valores em restos a pagar como ponto de controle.

Em razão de todo o exposto, proponho que seja determinada a inserção no âmbito da Decisão Normativa que rege a prestação de contas, ou no âmbito de sua regulamentação, de verificação do atendimento pelos órgãos do disposto no art. 35 do decreto 93.872/86, bem como de outros dispositivos que regulamentem a matéria.

(AC-2659-48/09-P, Sessão: 11/11/09, Grupo: I, Classe: VII. Relator: Ministro RAIMUNDO CARREIRO - Fiscalização – Acompanhamento. Grifou-se em negrito)

20. Convém ressaltar que, de forma análoga, em relação aos contratos, a Orientação Normativa nº 39/2011, da Advocacia-Geral da União, dispõe que "a vigência dos contratos regidos pelo art. 57, caput, da Lei 8.666, de 1993, pode ultrapassar o exercício financeiro em que celebrados, **desde que as despesas a eles referentes sejam integralmente empenhadas até 31 de dezembro**, permitindo-se, assim, sua inscrição em restos a pagar" (Grifou-se em negrito). Assim como ocorre nos contratos, a despesa empenhada deve decorrer de um convênio válido. Da mesma forma, se não houver um convênio firmado, não pode subsistir o empenho da despesa e, conseqüentemente, a sua inscrição em restos a pagar.

21. Sendo assim, se o convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere não for celebrado até o último dia do exercício financeiro (31 de dezembro), o empenho deverá ser cancelado, impossibilitando, portanto, a inscrição da despesa em restos a pagar.

22. Ante essas considerações, em resposta à consulta encaminhada a esta Câmara Permanente, entende-se ser inviável a inscrição em restos a pagar de empenho realizado no exercício financeiro anterior visando à celebração de convênio ou contrato de repasse no exercício seguinte.

### III. CONCLUSÃO

23. Ante o exposto, a Câmara Permanente de Convênios e Demais Ajustes Congêneres entende pela **inviabilidade** da inscrição em restos a pagar de empenho realizado no exercício financeiro anterior visando à celebração do ajuste no exercício seguinte. Caso o convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere não seja celebrado até o último dia do exercício financeiro (31 de dezembro), o empenho deverá ser cancelado, impossibilitando, assim, a inscrição da despesa em restos a pagar.

À consideração superior.

Brasília/DF, 29 de setembro de 2016.

RODRIGO ROMMEL DE MELO MATOS  
PROCURADOR FEDERAL

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

MICHELLE DINIZ MENDES  
PROCURADORA FEDERAL

LEOPOLDO GOMES MURARO  
PROCURADOR FEDERAL

ROBERTO VILAS-BOAS MONTE  
PROCURADOR FEDERAL

CARLOS OCTAVIANO DE MEDEIROS MANGUEIRA  
PROCURADOR FEDERAL

GUILLERMO DICESAR MARTINS DE ARAÚJO GONÇALVES  
PROCURADOR FEDERAL

ILKO MACHADO DE CARVALHO  
PROCURADOR FEDERAL

De acordo. À consideração superior.

ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS  
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

APROVO o PARECER n. 00006/2016/CPCV/PGF/AGU, nos termos da conclusão que segue.  
Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União para conhecimento.

CLESO JOSÉ DA FONSECA FILHO  
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

**CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N° \_\_\_\_/2016:**

É inviável a inscrição em restos a pagar de empenho realizado no exercício financeiro anterior visando à celebração do ajuste no exercício seguinte. Caso o convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere não seja celebrado até o último dia do exercício financeiro (31 de dezembro), o empenho deverá ser cancelado, impossibilitando, assim, a inscrição da despesa em restos a pagar.

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407007117201617 e da chave de acesso 3c47b712

---

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 8213037 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS. Data e Hora: 13-10-2016 15:02. Número de Série: 3796960105636004972. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

Documento assinado eletronicamente por CLESO JOSE DA FONSECA FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 8213037 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLESO JOSE DA FONSECA FILHO. Data e Hora: 01-11-2016 14:58. Número de Série: 2907619593618764399520288320794804449. Emissor: AC OAB G2.

---