

## **NOTA INFORMATIVA**

### **Restos a Pagar: Situação Vigente, LDO/2008 e Vetos do Presidente da República**

Mário Capp Filho\*

#### **1. Objetivos**

Este trabalho tem por objetivo apresentar uma compilação dos principais dispositivos relativos aos restos a pagar contidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007 – LDO/2007 (Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006), na Lei Orçamentária para 2007 – LOA/2007 (Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007) e no Decreto nº 6.046, de 22 de fevereiro de 2007.

No tocante ao ano de 2008, são relatados os dispositivos mais relevantes contidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008 (Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007), as proposições do Congresso Nacional sobre esse assunto encaminhadas por intermédio do Substitutivo ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008 (PLN nº 2, de 2007 - CN), que sofreu veto do Presidente da República e consta da Mensagem nº 599, da Presidência da República, de 13 de agosto de 2007.

**2. Lei nº 11.439, de 29/12/2006**, que “Dispõe sobre as Diretrizes para a Elaboração da Lei Orçamentária para 2007 e dá outras Providências”:

“Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º será reduzido em até R\$ 11.283.000.000,00 (onze bilhões, duzentos e oitenta e três milhões de reais), para atendimento da programação relativa ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos – PPI, conforme detalhamento constante de anexo específico da Lei Orçamentária de 2007, devidamente atualizado. [\(Redação dada pela Lei nº 11.477, de 2007\)](#).

Parágrafo único. O valor de que trata o caput deste artigo poderá ser ampliado até o montante:

I - dos restos a pagar relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja “3”; e

II - da parcela adicional a que se refere os §§ 8º e 9º do art. 2º...”

“Art. 76. Os Poderes e o Ministério Público da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, até 30 (trinta) dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2007, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do [art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000](#), com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida nesta Lei.

§ 1º No caso do Poder Executivo, o ato referido no caput deste artigo e os que o modificarem conterão:

...

III - cronograma de pagamentos mensais de despesas não-financeiras à conta de recursos do Tesouro e de outras fontes, excluídas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, constantes do Anexo V, desta Lei, e incluídos os restos

---

\* Da Assessoria Técnica do PT na Câmara Federal.

a pagar, que deverão também ser discriminados em cronograma mensal à parte, distinguindo-se os processados dos não processados;...”

“Art. 104. O Projeto de Lei Orçamentária de 2007 e a respectiva Lei poderão contemplar subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal de Contas da União, permanecendo a execução orçamentária, física e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios, condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável, sujeitas à prévia deliberação da Comissão Mista de que trata o [art. 166, § 1º, da Constituição](#).

§ 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

- I - execução física, a realização da obra, fornecimento do bem ou prestação do serviço;
- II - execução orçamentária, o empenho e a liquidação da despesa, inclusive sua inscrição em **restos a pagar**;
- III - execução financeira, o pagamento da despesa, inclusive dos **restos a pagar**; e

...

§ 12. Aplica-se o disposto neste artigo, no que couber, às alterações decorrentes de créditos adicionais e à execução física e financeira das obras ou serviços cujas despesas foram inscritas em **restos a pagar**. ...”

“Art. 110. A ordem bancária ou documento por meio do qual se efetua o pagamento de despesa, inclusive **restos a pagar**, indicará a nota de empenho correspondente.”

“Art. 112. Na apropriação da despesa, o SIAFI utilizará contas distintas para registrar:

- I - a despesa liquidada no exercício a que se refere o orçamento; e
- II - aquela a ser liquidada em exercícios seguintes, relativamente aos valores inscritos em **restos a pagar** não processados”.

**3. Lei nº 11.451, de 07/02/2007 (LOA/2007)**, que “Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2007.”

“Art. 11. Integram esta Lei, incluindo os mencionados nos arts. 2º, 3º, 6º e 7º desta Lei, os Anexos:

- I - receita estimada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por categoria econômica e fonte;
- II - distribuição da despesa fixada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por órgão orçamentário;
- III - discriminação das fontes de financiamento do Orçamento de Investimento;
- IV - distribuição da despesa fixada no Orçamento de Investimento, por órgão orçamentário;
- V - autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais, conforme estabelece o art. 92 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007;
- VI - relação dos subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, indicados pelo Tribunal de Contas da União, conforme previsto no art. 9º, § 2º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007;
- VII - programação do “Projeto-Piloto de Investimentos Públicos - PPI”, classificada nesta Lei com o identificador de resultado primário “3”, nos termos do art. 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007;

VIII - quadros orçamentários consolidados, relacionados no Anexo II da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007;

IX - discriminação das receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;

X - discriminação da legislação da receita e da despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;

XI - programa de trabalho das unidades orçamentárias e o detalhamento dos créditos orçamentários dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; e

XII - programa de trabalho das unidades orçamentárias e o detalhamento dos créditos orçamentários do Orçamento de Investimento.

§ 1º A implementação das medidas constantes do Anexo V desta Lei fica condicionada à observância dos respectivos limites no exercício de 2007 e desde que o impacto orçamentário-financeiro anualizado não seja superior ao dobro dos referidos limites.

§ 2º Qualquer contrato, convênio, etapa, parcela e subtrechos ou, se for o caso, seus respectivos subtítulos, que não constar da relação de que trata o inciso VI deste artigo não sofre nenhuma restrição por parte do Congresso Nacional quanto à sua execução física, financeira e orçamentária, inclusive para efeito de pagamento de importâncias inscritas em **restos a pagar**, o mesmo aplicando-se àqueles que forem excluídos da mencionada relação durante o exercício financeiro de 2007, a partir da data da sua exclusão.

§ 3º Os subtítulos e, se for o caso, os respectivos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos que constam da relação de que trata o inciso VI deste artigo poderão, excepcionalmente, receber recursos orçamentários e financeiros exclusivamente para aplicação na adequação do projeto básico ou do projeto executivo ou em estudos técnicos necessários à obtenção de licenciamentos urbanísticos ou ambientais, desde que tais adequações ou estudos técnicos sejam expressamente exigidos para o saneamento das irregularidades apontadas.

§ 4º O Anexo a que se refere o inciso VII deste artigo será ajustado, por portaria do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, em decorrência da abertura de créditos adicionais.”

**4. Decreto nº 6.046, de 22/02/2007**, que “Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2007 e dá outras providências.”

“Art. 3º O pagamento de despesas no exercício de 2007, inclusive dos **restos a pagar** de exercícios anteriores, dos créditos suplementares e especiais abertos e dos créditos especiais reabertos neste exercício, fica autorizado até o montante constante do Anexo II deste Decreto.

§ 1º Excluem-se do montante previsto no caput as dotações relacionadas no art. 1º, § 1º, incisos I a III, deste Decreto, e as despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União de que trata a [Seção I do Anexo V da Lei nº 11.439, de 2006](#), não-constantes do [Anexo VII deste Decreto](#).

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no caput, serão considerados:

I - as ordens bancárias emitidas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI em 2006 e 2007, cujo saque na conta única do Tesouro Nacional mantida no Banco Central do Brasil se efetivar no exercício financeiro de 2007;

II - as ordens bancárias de pagamentos entre órgãos e entidades integrantes do SIAFI (Intra - SIAFI) emitidas em 2007;

III - a emissão de Documento de Arrecadação de Receitas Federais - DARF, Guia da Previdência Social - GPS, Guia de Recolhimento da União - GRU, Documento

Arrecadação de Receitas Estaduais - DAR, Guia do Salário-Educação - GSE, Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações da Previdência Social - GFIP, em qualquer modalidade, no SIAFI;

IV - os pagamentos efetuados diretamente no exterior, inclusive aqueles relativos às operações realizadas com recursos de organismos financeiros internacionais, observado o disposto no art. 9º deste Decreto;

V - as aquisições de bens e serviços realizadas mediante operações de crédito internas ou externas, tendo por referência a data do registro no Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX; que deverá ser a mesma data de contabilização no SIAFI; e

VI - outras formas de pagamento que vierem a ser utilizadas.

§ 3º Nos casos de descentralização de créditos orçamentários, o limite orçamentário e financeiro correspondente será igualmente descentralizado e, tratando-se de despesas à conta de recursos liberados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, caberá ao órgão descentralizador efetuar o correspondente repasse financeiro.

§ 4º O pagamento dos **restos a pagar** conforme posição de 31 de dezembro de 2006, apurada no SIAFI, incluídos nos limites de que trata o caput, deverá enquadrar-se, adicionalmente, nos cronogramas mensais de **restos a pagar** processados e não-processados de que tratam os Anexos III e IV deste Decreto.

§ 5º Os cronogramas referidos no § 4º poderão ser alterados em ato da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda mediante solicitação do respectivo órgão setorial do Sistema de Administração Financeira Federal.

§ 6º Os valores discriminados no Anexo II deste Decreto, na coluna intitulada *Programações Selecionadas*, destinam-se ao pagamento das programações do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos - PPI, constantes do Anexo VII da Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007, e das programações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, instituído pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, inclusive **restos a pagar** de exercícios anteriores. [\(Incluído pelo Decreto nº 6.098, de 2007\)](#)”

“Art. 4º Observadas as exclusões do § 1º do art. 3º deste Decreto, as liberações de recursos do Tesouro Nacional para os órgãos do Poder Executivo terão como parâmetro os valores mensais fixados no Anexo II deste Decreto, as disponibilidades de recursos, bem como o limite de saque e o pagamento efetivo de cada órgão.

§ 1º O pagamento de despesa do exercício e de **restos a pagar**, decorrente de créditos orçamentários descentralizados, será computado no órgão descentralizador.

§ 2º A Secretaria do Tesouro Nacional poderá requerer dos órgãos setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal a transferência ou devolução de saldos financeiros em excesso nas unidades, tendo por referência os parâmetros previstos no caput.

§ 3º A liberação de recursos financeiros para o pagamento das despesas relacionadas no Anexo VI deste Decreto assinaladas com indicativo de controle de fluxo financeiro deverá adequar-se à programação financeira do Tesouro Nacional.”...

“Art. 6º Os órgãos setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal, observadas as exclusões constantes do § 1º do art. 3º deste Decreto, estabelecerão para suas unidades orçamentárias e gestoras, até o dia 31 de março de 2007, os limites mensais para pagamento, evidenciando em separado o cronograma dos **restos a pagar** processados e não-processados.

§ 1º Os limites previstos neste artigo deverão ser estabelecidos de forma compatível com os valores de pagamento autorizados mensalmente, constantes do Anexo II deste Decreto, e com os respectivos cronogramas relativos aos **restos a pagar** processados e não-processados, estabelecidos nos Anexos III e IV deste Decreto.

§ 2º A transferência de recursos financeiros, de que trata este Decreto, pelos órgãos setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal às suas unidades gestoras, e destas a outras unidades integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social receptoras de crédito orçamentário, ficará condicionada à liquidação do respectivo empenho, exceto nos casos em que as características da execução financeira exigirem a transferência prévia dos recursos, e terá como parâmetros os limites de que trata o caput e as disponibilidades de recursos nas respectivas unidades subordinadas.

§ 3º Fica vedada a transferência de recursos financeiros de que trata este Decreto para as unidades gestoras que ultrapassarem o limite de pagamento a elas estabelecido, enquanto perdurar a situação de excesso de pagamentos.

§ 4º Os órgãos setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal poderão requerer de suas unidades vinculadas a transferência ou devolução de saldos financeiros em excesso tendo por referência os parâmetros previstos no § 2º deste artigo.”

**5. Lei nº 11.514, de 13/08/2007 (LDO/2008)**, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências.”

Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º desta Lei será reduzido em até R\$ 13.825.000.000,00 (treze bilhões, oitocentos e vinte e cinco milhões de reais), para o atendimento da programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos - PPI, conforme detalhamento constante de anexo específico do projeto e da lei orçamentária, observado o disposto no § 5º do art. 60 desta Lei.

Parágrafo único. O valor de que trata o caput deste artigo poderá ser ampliado até o montante dos **restos a pagar** relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja "3".

Art. 4º As prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal para o exercício de 2008, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, as ações relativas aos programas sociais existentes e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e ao PPI, bem como àquelas constantes do Anexo I desta Lei, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária para 2008, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

...

§ 5º Os Poderes e o Ministério Público divulgarão na internet, dentro de sessenta dias após o final de cada quadrimestre, relatórios simplificados de gestão orçamentária, com o acompanhamento e a avaliação dos principais programas e ações de governo, por área temática ou órgão, no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, contendo a execução orçamentária e financeira, inclusive de **restos a pagar**, bem como os produtos ou resultados obtidos com a aplicação dos recursos, quando disponíveis.”

...

“Art. 18. A elaboração e aprovação dos Projetos da Lei Orçamentária de 2008 e de seus créditos adicionais e a execução das respectivas leis deverão ser realizadas de modo a evidenciar a transparência da gestão fiscal, observando-se o princípio da publicidade e permitindo-se o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas.

§ 1º Serão divulgados na internet:

I - pelo Poder Executivo:

a) as estimativas das receitas de que trata o [art. 12, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000](#);

b) a Proposta de Lei Orçamentária de 2008, inclusive em versão simplificada, seus anexos e as informações complementares;

c) a Lei Orçamentária de 2008 e seus anexos;

d) os créditos adicionais e seus anexos;

e) a execução orçamentária e financeira, inclusive **restos a pagar**, com o detalhamento das ações e respectivos subtítulos, por unidade da Federação, de forma regionalizada, por órgão, unidade orçamentária, função, subfunção e programa, mensal e acumulada;

f) dados gerenciais referentes à execução do Plano Plurianual;...

n) até o 40º (quadragésimo) dia após cada bimestre, relatório comparando os valores autorizados para as ações relativas ao PPI e ao PAC com a execução orçamentária e financeira, inclusive **restos a pagar**, por exercício, mensal e acumulada até o mês anterior, contendo ainda informações acerca do estágio físico quando disponíveis;...

§ 1º No caso do Poder Executivo, o ato referido no caput deste artigo e os que o modificarem conterão, em milhões de reais:

I - metas quadrimestrais para o resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;

II - metas bimestrais de realização de receitas primárias, em atendimento ao disposto no [art. 13 da Lei Complementar nº 101, de 2000](#), desagregadas pelos principais tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, as outras principais receitas do Tesouro Nacional e as próprias de entidades da Administração indireta, identificando-se separadamente, quando cabível, as resultantes de medidas de combate à evasão e à sonegação fiscal, da cobrança da dívida ativa e da cobrança administrativa;

III - cronograma de pagamentos mensais de despesas primárias à conta de recursos do Tesouro e de outras fontes, excluídas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União ou custeadas com receitas de doações e convênios, constantes da Seção I do Anexo IV desta Lei, e incluídos os **restos a pagar**, que deverão também ser discriminados em cronograma mensal à parte, distinguindo-se os processados dos não processados;" ...

“Art. 101. O Projeto de Lei Orçamentária de 2008 e a respectiva Lei poderão contemplar subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal de Contas da União, permanecendo a execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios, condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável, sujeitas à prévia deliberação da Comissão Mista de que trata o [art. 166, § 1º, da Constituição](#).

§ 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - execução física, a realização da obra, fornecimento do bem ou prestação do serviço;

II - execução orçamentária, o empenho e a liquidação da despesa, inclusive sua inscrição em **restos a pagar**;

III - execução financeira, o pagamento da despesa, inclusive dos **restos a pagar**; e...

§ 12. Aplica-se o disposto neste artigo, no que couber, às alterações decorrentes de créditos adicionais e à execução física e financeira das obras ou serviços cujas despesas foram inscritas em **restos a pagar**. ...”

“Art. 110. A ordem bancária ou outro documento por meio do qual se efetue o pagamento de despesa, inclusive de **restos a pagar**, indicará a nota de empenho correspondente.”

“Art. 112. Na apropriação da despesa, o SIAFI utilizará contas distintas para registrar:  
I - a despesa liquidada no exercício a que se refere o orçamento; e  
II - aquela a ser liquidada em exercícios seguintes, relativamente aos valores inscritos em **restos a pagar** não-processados.  
Parágrafo único. É vedado o registro de despesa liquidada sem que tenha havido o reconhecimento do direito adquirido pelo credor, em conformidade com o disposto no [art. 63 da Lei nº 4.320, de 1964.](#)”

**6. Projeto de Lei nº 2, de 2007 – CN/ PLDO/2008**, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências”:

“Art. 131 (Artigo vetado do Projeto de Lei nº 2, de 2007 – CN). Os **restos a pagar** não processados terão vigência de um ano a partir de sua inscrição, exceto se:

I - vierem a ser liquidados nesse período, observado o disposto no parágrafo único do art. 112 desta Lei;

II - referirem-se a convênio, ou instrumento congênere, por meio do qual já tenha sido transferida a primeira parcela de recursos, ressalvado o caso de rescisão; ou

III - referirem-se a convênio, ou instrumento congênere, cuja efetivação dependa de licença ambiental ou do cumprimento de requisito de ordem técnica estabelecido pelo concedente.

§ 1º Durante a execução dos **restos a pagar** não serão admitidas alterações nos valores anteriormente inscritos.

§ 2º Fica vedada no exercício de 2008 a execução de **restos a pagar** inscritos em exercícios anteriores a 2007 que não tenham sido liquidados até 31 de dezembro de 2007, ressalvado o disposto no inciso II do **caput**.

§ 3º Os órgãos de controle interno e externo verificarão o cumprimento do disposto neste artigo.”

#### **6.2. Razões do veto:**

“O entendimento de que devem ser envidados todos os esforços possíveis na busca da redução das despesas inscritas em **restos a pagar**, especialmente as não-processadas, parece ser unanimidade entre os gestores públicos de todos os Poderes. Entretanto, também é expressiva a opinião de que essa redução deve ser realizada de forma gradual, a fim de não comprometer a execução orçamentária e financeira das ações autorizadas pelo Poder Legislativo nos respectivos exercícios financeiros.

Dessa forma, considerando que o dispositivo em questão impede que os **restos a pagar** não processados, que não tenham sido objeto de convênio ou instrumento congênere, não possam ter a sua vigência prorrogada, poderá colocar em risco a continuidade de importantes ações empreendidas pelo Governo na busca do almejado crescimento econômico.”