

O cancelamento dos restos a pagar e o calote do poder p^ublico

Logo após a venda do controle acionário da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae), [foi noticiado](#) que diversas empresas que haviam fornecido bens e serviços àquele estado buscaram receber valores que estavam em atraso e foram informadas que seus créditos haviam sido *cancelados*. Consta da notícia que, fruto da privatização, cerca de R\$ 14 bilhões vão para o estado e R\$ 8 bilhões para as diversas prefeituras envolvidas, além de um saldo para o fundo metropolitano. Porém, essas empresas nada receberão, pois o estado do Rio de Janeiro cancelou R\$ 3,3 bilhões e a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro cancelou R\$ 1,7 bilhões em *restos a pagar*.



Tentando entender o que havia ocorrido, me deparei com duas normas

bastante curiosas. *Primeira*: o artigo 8º do Decreto estadual nº 47.341/20, que determina: "Ficam cancelados, em 31 de dezembro de 2020, os restos a pagar processados relativos ao exercício de 2015, decorrentes de despesa com fornecimento de material, execução de obras ou prestação de serviços, com fundamento no §1º, do artigo 134, da Lei Estadual nº 287/79". A *segunda* é a norma citada que fundamenta tal cancelamento: "Constituem restos a pagar: I — A despesa com fornecimento de material, execução de obras ou prestação de serviços legalmente empenhada e não paga dentro do exercício, a qual será relacionada em conta nominal do credor; §1º — Os restos a pagar mencionados no item I deste artigo terão a vigência de cinco exercícios, a contar do exercício seguinte àquele a que se referir o crédito".

É possível estabelecer prazo de vigência para os *restos a pagar*? Ou estamos diante a uma espécie de *calote institucionalizado*?



Para compreender essa sistemática é necessário analisar os mecanismos financeiros pós-licitação. Uma vez vencida a licitação, pode-se formalizar ou não um contrato, porém é imprescindível que haja *empenho*, que se constitui no ato administrativo que cria para o estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição (artigo 58, Lei 4.320/64). O *empenho*, portanto, reserva valor no orçamento para aquela contratação, servindo como uma *garantia* do fornecedor de bens e serviços de que há dinheiro disponível para seu pagamento.

Só após a *liquidação* é que surge para o fornecedor o direito a receber tais valores. *Liquidação* é o termo técnico que define que o objeto contratado foi cumprido, e cria para o fornecedor o *direito adquirido* a receber o que lhe é devido (artigo 63, Lei 4.320/64), tornando-o, na prática, um credor do estado.

Como a execução orçamentária é anual, quando se chega a 31 de dezembro verifica-se que nem todos os contratos foram finalizados, devendo os compromissos de pagamento serem inscritos sob uma rubrica com o significativo nome de *restos a pagar* (artigo 36, Lei 4.320/64), que se divide entre despesas processadas e não processadas.

O *restos a pagar* referente às despesas *processadas* corresponde àqueles valores que, além de terem sido *empenhados*, foram *liquidados*, embora ainda não pagos. Esta situação já dá ao credor o *direito adquirido* a receber o valor correspondente, que já havia sido reservado pelo *empenho*, e que só não foi pago em razão da *virada do ano orçamentário*. O direito ao recebimento é líquido e certo, independentemente de ingressar em juízo e independente do sistema de precatórios (ver [aqui](#)).

Situação diversa ocorre com o *restos a pagar* referente às despesas *não processadas*, pois estas foram *empenhadas*, mas ainda não foram *liquidadas*. Aqui *não* há direito adquirido do fornecedor a receber o valor, pois pode acontecer de a *liquidação* vir a não ocorrer. Algumas hipóteses: o bem adquirido foi entregue com defeito ou em desconformidade com a previsão contratual; ou a empresa simplesmente não o entregou; ou diversas outras possibilidades que inviabilizam a *liquidação* por parte do poder público.

Logo, voltando ao caso concreto, só se pode compreender a determinação do §1º do artigo 134 da Lei fluminense nº 287/79 com relação ao *restos a pagar não processados*, pois, nesses casos, a *liquidação* não terá ocorrido. *Não* se pode compreendê-lo com referência aos *restos a pagar processados*, pois, neste caso, já há *liquidação*, e o correspondente *direito adquirido* do fornecedor/credor a receber o valor contratado.

Tal distinção não foi feita pelo artigo 8º do Decreto fluminense nº 47.341/20, que determinou o cancelamento dos *restos a pagar processados*, isto é, dos *liquidados*, nos quais existe o direito adquirido do fornecedor/credor a receber o valor contratado. É bem verdade que a norma legal estadual não é clara, pois se refere à despesa "*legalmente empenhada e não paga dentro do exercício*", sem distinguir entre as *processadas* e as *não processadas* no âmbito do *restos a pagar*. E o decreto, como um trator, passou sobre tal distinção. Trata-se, pois, de um calote institucionalizado.



No âmbito federal essa matéria é regulada pelo Decreto 93.872/86, em especial no artigo 68, o qual cria uma espécie de *bloqueio* dos valores empenhados e não liquidados, até que ocorra sua efetiva liquidação, estabelecendo prazos e procedimentos para que ocorra a liquidação e, em não ocorrendo, sejam, então, cancelados os empenhos. Essa hipótese está correta, pois não se pode aguardar *ad eternum* que a liquidação seja efetivada.

Regis de Oliveira, em sua festejada obra "Curso de Direito Financeiro" (item 22.12.6), comenta que esse mau procedimento financeiro é muito usual em diversas prefeituras, que usualmente *cancelam* empenhos referentes a despesas já liquidadas, porém não pagas, tecendo fortes críticas a tais condutas. Trata-se da violação da *boa-fé* que deve regular as relações contratuais, inclusive com o agravante, no âmbito das relações com o poder público, da violação do *princípio da confiança recíproca*, que vige inclusive entre os cidadãos e os governos.

Tais críticas devem ser dirigidas ao governo fluminense e à prefeitura carioca, à luz da notícia referida, pois não se justifica esse *calote institucionalizado*, que só majora o *custo Brasil* no fornecimento de bens e serviços ao poder público.

Tais condutas dão margem a muitas irregularidades, que descambam para a página policial dos jornais. É necessário coibir tais procedimentos, inclusive para fins da higidez do sistema de *compliance* e *governança pública*.

Em suma, pergunto ao caro leitor: qual preço você usaria caso entrasse em uma licitação para fornecer bens e serviços a um estado que se comporta dessa forma? O preço *usual de balcão* ou um preço *diversas vezes majorado*, já contando com a hipótese de um calote, tal como esse?