

RESTOS A PAGAR

Figura criada pelo Artigo 43, do Decreto-lei n.º 2.206

OSCAR VÍCTORINO MOREIRA
Técnico de Administração

IREMOS tratar da figura criada pelo art. 43, do Decreto-lei n.º 2.206, de 20 de maio de 1940, pois a forma e condições estabelecidas diferem de outra figura já constante do Código de Contabilidade Pública.

Antes de entrarmos na apreciação que iremos fazer, para facilidade de compreensão, transcrevemos o texto legal.

Art. 43. Em casos excepcionais o Departamento Federal de Compras proporá ao Ministro da Fazenda sejam escrituradas como "Restos a Pagar", em conta distinta, as quantias necessárias ao pagamento de material já encomendado e cuja entrega não se possa realizar, por causas justificadas, dentro do ano financeiro.

§ 1.º O Departamento Federal de Compras submeterá, até o dia 15 de dezembro de cada ano, à aprovação do Ministro da Fazenda, a relação dos fornecimentos que estejam nas condições previstas neste artigo.

§ 2.º A relação deverá conter:

- a) nome da repartição a que interessa o fornecimento;
- b) o número da requisição e designação especificada da verba ou crédito por onde deva correr a despesa;
- c) nome do credor e importância a receber;
- d) causas que motivaram a não entrega nos prazos convençados;
- e) prazo de prorrogação a ser concedido em cada caso;

§ 3.º Autorizada a transferência para a conta "Restos a Pagar", a Delegação do Tribunal de Contas anotará a importância transferida para o fim de exame e registro das ordens de pagamento a serem expedidas oportunamente a débito da referida conta.

§ 4.º A prorrogação do prazo para entrega do fornecimento não exime o fornecedor das obrigações assumidas.

A figura criada é essencialmente moralizadora na administração pública, pois o seu primeiro efeito é o de evitar os chamados "recibos graciosos" de fim de ano. Este será o primeiro aspecto que iremos analisar.

Não raro são abertos créditos suplementares no fim do exercício, de vez que estes só podem ser pleiteados depois de decorrido o primeiro semestre. Como consequência da abertura tardia de um crédito acontece que motivos de força maior, devidamente comprovados, impedem a entrega da encomenda antes de terminar o ano financeiro, ou precisamente, até o dia 31 de dezembro. O fornecedor propõe a entrega de certo material, baseado em encomenda feita ao fabricante e este se atrasa por qualquer motivo, ou os meios de transportes são deficientes e não atendem a tempo, ou ainda, sobrevêm um impe-

dimento total como um naufrágio ou outro de idênticas consequências. Devido a imprevistos a encomenda não poderá ser entregue no prazo prefixado, independentemente da vontade dos contratantes. Sendo o Orçamento anual, caducando no dia 31 de dezembro, pois o período adicional é apenas para liquidação, não tendo sido entregue o material encomendado, a consequência imediata será a perda da dotação por parte do serviço respectivo, não fôra a existência da figura de "Restos a Pagar".

Estabeleceram-se o hábito de ser dado recibo nas contas do fornecedor, contra uma "carta de garantia", a fim de não ser perdida a quantia empenhada. A repartição lançava mão desse expediente para garantir a dotação perdida e poder contar com o material encomendado. O recibo era gracioso, ilegal, incorreto, mas constituía o meio eficiente para que a repartição não se visse privada do que necessitava, somente por uma questão relativa à técnica orçamentária.

Algumas repartições usavam o processo de reter o próprio montante do pagamento, em suas mãos ou em banco, até que o fornecedor cumprisse a encomenda, só aí efetuando o pagamento real.

Essas práticas são conhecidas dos que trabalham na administração de material, e os que não dispõem do recurso dos "Restos a Pagar", enveredam pelo mesmo caminho.

A escrituração das quantias necessárias ao pagamento das encomendas na conta especial de "Restos a Pagar", constitui medida salutar e moralizadora, porque não exclui o exame normal que é procedido por ocasião da definitiva entrega do material e os órgãos de controle poderão exercer as suas funções normalmente, além de constituir prática legal, evitados os males decorrentes da ilegalidade de atos.

O § 4.º do artigo é suficientemente explícito e declara que a prorrogação do prazo de entrega não exime o fornecedor das obrigações assumidas. Na hipótese de ser dado o recibo gracioso, quando fôr efetuada a verdadeira entrega do material, caso não corresponda qualitativa e quantitativamente ao encomendado pela repartição, que espécie de ação poderia ser promovida contra o fornecedor faltoso? Repartição e fornecedor estariam associados na prática de uma prática

achando-se impedidos de agir legalmente. Se se apresentasse a hipótese da repartição negar-se ao pagamento após a entrega efetiva da encomenda, que ação poderia o prejudicado intentar?

Condições como as acima expostas geram conseqüências, as mais desastrosas possíveis.

Os próprios fornecedores sugerem a não entrega do material, realizando um acôrdo no qual é disposto que aquêles serão indenizados das suas despesas, impostos pagos, comissões etc. e o saldo em dinheiro ficará em mãos do administrador para ocorrer a certas despesas que as repartições costumam ter e que nem sempre dispõem de recursos para as atender. E', sem dúvida, uma prática ilegal, mas que, até certo ponto remedeia situações de emergência. Dentro da ilegalidade do fato, chegamos alguns a reconhecer a *moralidade*, desde que o dinheiro não seja desviado para outros fins!

Porque não darmos o apelido que essas práticas tomaram na administração? *Química* é o nome vulgarizado. Uma rápida inspeção em vários serviços revelaria o uso habitual desses processos. Como terá sido adquirido aquêles autômôvel? A resposta será: por "química"!

A criminologia nos mostra que os indivíduos que agem constantemente junto a delinqüentes ou prevaricadores, acabam sofrendo a influência destes ou de seus atos e se transformam, por melhor dotados de caráter que o sejam. Por outro lado, o que se habitua a praticar atos ilegais e não se vê punido, não trepida em exceder-se um pouco mais e assim usufruir uma parte.

O servidor começa praticando "químicas", com o intuito de servir e, mesmo sem o querer, em dado momento se locupleta com uma parcela enveredando pelo pior caminho possível.

Pelas razões acima e por mais outras sobeiramente conhecidas, julgamos que a instituição da figura de "Restos a Pagar" é moralizadora, pois evita as práticas apontadas, já que o pagamento será feito regularmente depois de produzidos todos os atos legais e normais, como se a entrega tivesse ocorrido dentro do ano financeiro como nos casos habituais.

Condenar-se a figura, como já tivemos ocasião de verificar, será restabelecer o sistema antigo que a experiência provou ser inconveniente.

O uso regular da figura, obedecidos seus princípios e observada sua finalidade, constitui processo administrativo de alto valor, recomendável sob muitos aspectos. O que é preciso na administração é o respeito à finalidade, sem deformações propositadas que têm o condão de atribuir a um bom princípio certos males que não encerra.

Passemos à análise do aspecto administrativo da figura.

Dispondo a Constituição sobre a anualidade orçamentária, a dotação havida para determinado

31 de dezembro, será recolhida. Esse procedimento é, até certo ponto, responsável pelos atos praticados no sentido de serem aproveitadas as verbas de qualquer maneira.

A figura "Restos a Pagar" não é inconstitucional, porque a importância escriturada é considerada despesa efetiva do exercício. Se fôssemos encarar como inconstitucional essa figura, pelo simples fato de ultrapassar o dia fatal, também os demais atos administrativos, como a liquidação no período adicional e outros seriam inquinados do mesmo vêzo. Os restos a pagar constituem uma complementação dos atos praticados dentro do ano financeiro, pois, somente determinada etapa não terá sido completada.

A administração utiliza a figura em casos excepcionais, e o período de guerra foi fértil em exemplos, pois as condições de força maior ocorriam a miúdo. Era indispensável que a administração dispusesse de meios hábeis para atender às suas próprias necessidades e não seria crível que ela própria colocasse entraves às suas tarefas.

A lei constitui uma norma, o estabelecimento de condições compatíveis com a vida e deve estabelecer os meios de ação; tomar-se da lei para agir-se contrariamente à evolução administrativa é ato impatriótico e nocivo. O administrador tem de se pautar pela lei, a fim de seguir um caminho uniforme e imparcial; valer-se da lei para ser contrário a tudo e a todos não nos parece o mais acertado.

Buscar na lei uma qualquer imperfeição ou forçar uma dubiedade para dar sentido diverso ao texto legal, constitui procedimento pernicioso que deve ser combatido.

A figura que estamos apreciando é de alto valor administrativo, mas deve ser aplicada corretamente e nos fins a que se destina.

Apreciemos o funcionamento dessa figura por parte do órgão beneficiado, isto é, o Departamento Federal de Compras.

O § 1.º do art. 43, estabelece prazo fatal para o envio da relação ao Ministro da Fazenda. Parece-nos que pela primeira vez, no ano próximo passado, esse prazo foi respeitado.

O Departamento não tem, todavia, usado a figura com a observância do verdadeiro espírito da lei.

Precisamos notar que a figura só pode ser aplicada nas seguintes condições:

- 1.º Em casos excepcionais,
- 2.º para material já *encomendado*,
- 3.º quando a entrega não se possa realizar, por causas justificadas, dentro do ano financeiro (até o dia 31 de dezembro do ano em que tiver sido feita a encomenda)..

Em dois anos seguidos, pelo menos, tivemos ocasião de ler no *Diário Oficial*, portarias do Departamento que se relacionavam com essa figura de "Restos a Pagar". Um ponto nos chamou aten-

ção. O Departamento chamava a atenção dos fornecedores para que comunicassem com a devida antecedência a impossibilidade da entrega dos materiais até o dia 31 de dezembro, a fim de ser organizada em tempo hábil a relação a ser submetida ao Ministério da Fazenda, como dispõe a lei. Chega a parecer um excesso de zelo por parte do órgão, pois o interessado é que deve tomar as providências em vez de ser solicitado a isso fazer, mas aceitamos como um certo empenho de bem servir.

Consta, porém, da circular, um ponto que merece destaque especial. Para os empenhos com a letra "R", a Divisão Comercial já terá tomado as medidas necessárias para a inclusão automática de "Restos a Pagar", ficando os fornecedores dispensados de solicitar tal medida, como aconteceu em 1947. Ao leigo essa advertência não chamará a atenção, parecendo mesmo um ato administrativo natural. O que isso significa é que iremos explicar. O Departamento Federal de Compras quando põe nos empenhos a letra "R", a faz seguir de um número que pode ser 15, 30, 45, 90 ou 330, ou qualquer outro. Explicando melhor: a letra "R" significa internamente que aquela encomenda será automaticamente escriturada em "Restos a Pagar" e o número que se segue é relativo ao prazo de entrega a ser contado do dia em que a 1.^a via do empenho seja colocada à disposição do fornecedor. Sendo dada a encomenda ao fornecedor no dia 10 de dezembro, e tendo o fornecedor proposto a entrega com o prazo de 30, 60, 90 ou 330 dias, irá ultrapassar o término do exercício financeiro naturalmente. Então o empenho é extraído já com a letra "R" e o prazo correspondente. Na relação enviada ao Ministro da Fazenda até o dia 15 de dezembro, como manda a lei, aquelas encomendas que foram feitas *já se sabendo* que não poderiam ser completadas dentro do ano, figuram automaticamente.

Analisemos. Nesse procedimento verificamos que o caráter de excepcionalidade não existe, por ser uma regra geral; a não entrega por motivos de força maior, também não se apresenta, pois a encomenda já terá sido dada com o conhecimento de causa prévio. Não é aplicável a figura por falta essencial. Só em caso de encomenda regular, para entrega dentro do ano financeiro e que por motivos alheios, à vontade do contratante não se possa ultimar é que a lei permite o uso da figura.

A aceitação de proposta que ultrapasse o dia 31 de dezembro, implica apenas em violação de preceito constitucional. O Orçamento é anual; estender a vigência de créditos orçamentários por meio de processos administrativos representa inconstitucionalidade.

Causará pasmo a afirmativa que fazemos, e haverá quem pergunte porque o Tribunal de Contas não se opõe a tal prática, de vez que lhe compete o controle legal. A resposta é simples: — porque não conhece a verdade dos fatos.

É vedado à Delegação ou ao Tribunal de Contas, apreciar o mérito do ato que lhe fôr submetido quanto à escolha de preço, qualidade do

material e processo de compra, cuja competência é privativa do Departamento Federal de Compras.

Esse dispositivo legal articulado com os que constam do art. 23, onde se acha expressa a atribuição da Delegação do Tribunal, levaram a um procedimento administrativo curioso. O "processo" de aquisição não é remetido à Delegação, para exame, em virtude de "falta de objeto" devido ao que a lei veda. O exame legal se restringe a verificações sobre ordens de pagamento e outros detalhes sem importância. Como o "processo" não é enviado à Delegação, esta não vê a proposta e quando a relação de "Restos a Pagar" lhe chega as mãos, já devidamente aprovada pelo Ministro da Fazenda, ela ignora completamente a parte anterior, aceitando como legais e sem exame os atos praticados. É incrível que o Tribunal de Contas diretamente ou através de sua Delegação não aprecie a legalidade dos atos administrativos, já que esse organismo foi criado expressamente para tal fim.

O Departamento, pelo uso constante da prática acima, chegou ao ponto de firmar contrato cujo prazo de entrega ultrapassa o ano financeiro, correndo a despesa a conta de créditos orçamentários do exercício, sob a alegação de que oportunamente incluiria a despesa na conta de "Restos a Pagar".

Como dissemos anteriormente, a figura legal instituída é salutar, mas deve ser preservada, assim como corretamente aplicada para não concorrer para uma degeneração administrativa.

Estamos certos de que o Tribunal de Contas, zeloso de suas atribuições, envidará esforços no sentido da moralização administrativa e assim consiga fazer respeitar os princípios legais, e acima de tudo o que a nossa Magna Carta determinou e deve ser cumprido, a bem da administração, a bem de nossa Pátria.

Um ponto importante que ainda deve ser discutido é o referente ao prazo que é concedido, sendo aplicada a figura de "Restos a Pagar".

É de capital importância estabelecermos que a disposição contida no art. 43, é especial e não complementar dos dispositivos encontrados no Código de Contabilidade Pública.

Diz a lei que "o novo prazo concedido" constará da relação a ser submetida à aprovação do Ministro da Fazenda. (Art. 43, § 2.^o-c).

Ora, o novo prazo — de prorrogação — não poderá ultrapassar o exercício seguinte, e não há dispositivo que o permita. Por outro lado, se a permissão do novo prazo fica dependente da aquiescência do Ministro, qualquer modificação escapará à competência do Departamento, por se encontrar em alçada superior.

Como poderemos encontrar contas relacionadas em "Restos a Pagar" de mais de um exercício, e mesmo de quatro exercícios? A legalidade desses "Restos a Pagar" é discutível.

Examinemos as hipóteses. Na relação enviada ao Ministro, até o dia 15 de dezembro, figura um fornecimento que deveria ser efetuado até o dia

10 de dezembro, e, por motivos de força maior, devidamente comprovados, não foi executado. Tratando-se de material a ser fabricado, pediu o fornecedor, suponhamos, mais dez meses para realizar a entrega, o que terá determinado a data de 10 de outubro do ano seguinte. No dia 15 de dezembro do ano seguinte reaparece a mesma conta, com a indicação de nova prorrogação, aguardando a autorização ministerial. Entre a data — 10 de outubro e a outra, 15 de dezembro — terá havido nova prorrogação, sem autorização ministerial. Será legal? Duvidamos.

A lei é precisa ao se referir à prorrogação a ser concedida pelo Ministro, em cada caso. A lei não se refere a — *prorrogações*. Poderá, legalmente, o Ministro conceder novos prazos, sem violar o espírito da lei? Prestemos atenção ao texto do artigo.

A figura legal que examinamos procura solucionar os casos imprevistos, mas em relação aos fornecimentos que não se possam realizar dentro do ano. Há uma limitação ao período. Não

devem ultrapassar o ano seguinte as prorrogações a serem concedidas.

E' preciso não confundir a medida constante do art. 43, com as disposições contidas no Código de Contabilidade Pública. O que o Código tem em vista são pagamentos não realizados, questões relativas a acidentes processuais etc. O art. 43 cuida de um processo em que o material não foi entregue, o ato administrativo ainda não se acha completo e o pagamento só poderá ser realizado depois de uma série de formalidades que não tiveram lugar. São muito diferentes os objetivos, pelo que é indispensável distingui-los e isso ninguém melhor que o Colendo Tribunal de Contas, pois a essa Corte compete o julgamento e apreciação legal dos atos administrativos.

A fim de que a administração pública possa seguir sua linha de conduta, pautada por um espírito elevado, respeitando os princípios legais vigentes, esperamos que sejam estudados os assuntos que hoje tivemos ocasião de apresentar.

* *

*

MUNICÍPIO DE CAXAMBU

Conhecido por suas famosas fontes termais, é o município mineiro de Caxambu uma das mais prósperas Municipalidades brasileiras e, proporcionalmente à sua superfície, uma das que mais se distingue pelos seus recursos financeiros.

Com uma área de apenas 117 quilômetros quadrados e uma população que, na data do recenseamento de 1940, se elevava apenas a 6.827 habitantes, Caxambu possui o seu orçamento para 1949 aprovado na base de uma receita estimada em Cr\$ 2.700.000,00.

Das suas fontes de renda, as mais importantes são as seguintes:

- a) imposto sobre turismo e hospedagem;
- b) taxa de eletricidade; e
- c) imposto sobre indústrias e profissões.

O imposto sobre turismo e hospedagem, que deverá fornecer Cr\$ 500.000,00, era atribuído ao Estado, mas foi transferido aos municípios pela Constituição de 1947, de Minas Gerais. A taxa de eletricidade, que também fornecerá Cr\$ 500.000,00, provém do serviço de eletricidade explorado pela Prefeitura. E o imposto sobre indústrias e profissões, que começou a ser arrecadado pelo município em 1948, fornecer-lhe-á Cr\$ 415.000,00.

O município é constituído de um único distrito e não possui quase nenhuma atividade rural.

O corpo de pessoal fixo da Prefeitura é formado de 48 servidores, assim distribuídos: 4 oficiais administrativos, 3 escriturários, 4 contadores, 1 servente, 2 motoristas, 1 porteiro, 1 contínuo, 4 fiscais, 9 professores (sete do sexo masculino e duas do sexo feminino), 7 encarregados de serviço e 12 eletricitistas. O salário fixo mais elevado é atribuído a um oficial administrativo, na base de Cr\$ 2.200,00 mensais, e o mais baixo a um professor, na quantia de Cr\$ 450,00 por mês. O pessoal variável é constituído somente de operários, para os seguintes serviços: de fomento; de água; de esgotos; de eletricidade; de ruas, praças e jardins; de estradas e pontes; de limpeza pública; do mercado e do matadouro.

A remuneração mensal do Prefeito é de Cr\$ 5.000,00. Os Vereadores, em número de nove, exercem o mandato gratuitamente, não acarretando à Câmara Municipal de Caxambu despesa com pessoal.

* *

*