

idp

idm

# MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**RESTOS A PAGAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:  
UMA ANÁLISE DO INSTRUMENTO NO CONSELHO  
ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA NO PERÍODO DE  
2015 A 2019**

**ROSIRLEI RENATA ANDRADE**

Brasília-DF, 2022

**ROSIRLEI RENATA ANDRADE**

**RESTOS A PAGAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
FEDERAL: UMA ANÁLISE DO INSTRUMENTO NO  
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA  
ECONÔMICA NO PERÍODO DE 2015 A 2019**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**Orientador**

Prof. Dr. Luiz Ricardo Mattos Teixeira Cavalcante

Brasília-DF 2022

## **ROSIRLEI RENATA ANDRADE**

# **RESTOS A PAGAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: UMA ANÁLISE DO INSTRUMENTO NO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA NO PERÍODO DE 2015 A 2019**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em 23 / 06 / 2022

### **Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Luiz Ricardo Mattos Teixeira Cavalcante

---

Prof. Dr. Márcio de Oliveira Júnior

---

Prof. Dr. Mathias Schneid Tessmann

---

A554r Andrade, Rosirlei Renata

Restos a pagar na administração pública federal: uma análise do instrumento no Conselho Administrativo de Defesa Econômica no período de 2015 a 2019 / Rosirlei Renata Andrade. – Brasília: IDP, 2022.

76 p.il:Color.  
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Ricardo Mattos Teixeira Cavalcante.

1. Orçamento público. 2. Restos a pagar. 3. Administração pública. I. Título.

CDD: 330

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família, meu porto seguro.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho foi analisar a execução e o comportamento dos restos a pagar do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) no período de 2015 a 2019, da ação orçamentária de Promoção e Defesa da Concorrência (2807) à luz de algumas referências sobre o assunto. A metodologia empregada envolveu uma pesquisa qualitativa, com suporte da literatura, documentos, disposições legais, e da aplicação de entrevistas semiestruturadas com gestores da área de orçamento e finanças do Cade, e também com uma análise descritiva de dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), para responder às seguintes perguntas de pesquisa: o Cade tem utilizado o instrumento de restos a pagar como meio de postergar o seu orçamento e trabalhar com um “orçamento paralelo” além do orçamento anual? Quais são os motivos que levam à inscrição de restos a pagar? Em quanto tempo os restos a pagar têm sido processados? Os resultados indicaram que as principais motivações para as inscrições em RP no Cade estão relacionadas ao empenho tardio das despesas de investimentos, cujo trâmite de contratação leva à execução nos últimos meses do ano, e com a não liquidação de despesas de dezembro, o que corrobora com o disposto na literatura. Por outro lado, quanto à utilização dos restos a pagar como “orçamento-paralelo”, essa prática não foi identificada no órgão. A pesquisa demonstrou também que o Cade tem realizado o processamento e pagamento dos RP, em sua grande maioria, no ano seguinte à sua inscrição; o volume de despesas de RP não conflita com as despesas do ano corrente; a transparência às despesas de RP é dada juntamente com as despesas do ano; e a gestão do órgão é realizada com controles internos periódicos para proporcionar a execução das despesas dentro do menor prazo possível e reduzir o estoque de RP em seus balanços, não corroborando com a tese de orçamento paralelo apresentada na literatura.

**Palavras-chave:** Orçamento Público; Restos a Pagar; Orçamento Paralelo; Cade.

## ABSTRACT

The objective of this work was to analyze the execution and behavior of the unpaid commitments (RP) of the Administrative Council for Economic Defense (Cade) in the period from 2015 to 2019, of the budget action for the Promote and Defense of Concurrence (2807) based in some related literature. The methodology used involved a qualitative research, supported by literature, documents, legal provisions, interviews semistructured with managers from the budget and finance area of Cade, add with a descriptive analysis from data extracted from Integrated System of Federal Government Financial Administration (SIAFI), it was possible to answer the following research questions: the Cade has been using the unpaid commitments instrument as a way to postpone his budget and work with a “parallel budget” beyond the annual budget? What are the reasons that lead to the registration of unpaid commitments? How long has the unpaid commitments been processed? The results indicated that the main motivations for registrations in RP at Cade are related to the late commitment of investments expenses, whose contracting process leads to execution in the last months of the year, and with the non-settlement of expenses in December, which corroborates the provisions in the literature. However, the utilization of unpaid commitments as a “parallel budget” was not identified. The research also showed that Cade has done the processing and payment of the unpaid commitments, the majority, in the year following to the inscription; the number of expenses of unpaid commitments does not conflict with the expenses of the current year; the management of the Cade is made with periodic internal control intended to execute the expenses with the shorter possible term and reducing the stock the RP in its balance sheets, not corroborating the parallel budget thesis presented in the literature.

**Keywords:** público Budget; Unpaid Commitments; Parallel Budget; Cade.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ANA</b>	<b>Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico</b>
<b>ANAC</b>	<b>Agência Nacional de Aviação Civil</b>
<b>ANATEL</b>	<b>Agência Nacional de Telecomunicações</b>
<b>ANCINE</b>	<b>Agência Nacional do Cinema</b>
<b>ANEEL</b>	<b>Agência Nacional de Energia Elétrica</b>
<b>ANM</b>	<b>Agência Nacional de Mineração</b>
<b>ANP</b>	<b>Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis</b>
<b>ANS</b>	<b>Agência Nacional de Saúde Suplementar</b>
<b>ANTAQ</b>	<b>Agência Nacional de Transportes Aquaviários</b>
<b>ANTT</b>	<b>Agência Nacional de Transportes Terrestres</b>
<b>ANVISA</b>	<b>Agência Nacional de Vigilância Sanitária</b>
<b>CADE</b>	<b>Conselho Administrativo de Defesa Econômica</b>
<b>CF</b>	<b>Constituição da República Federativa do Brasil de 1988</b>
<b>CGOFL</b>	<b>Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Logística</b>
<b>CGU</b>	<b>Controladoria-Geral da União</b>
<b>COF</b>	<b>Coordenação de Finanças</b>
<b>GND</b>	<b>Grupo de Natureza de Despesa</b>
<b>LDO</b>	<b>Lei de Diretrizes Orçamentárias</b>
<b>LOA</b>	<b>Lei Orçamentária Anual</b>
<b>LRF</b>	<b>Lei de Responsabilidade Fiscal</b>
<b>MJSP</b>	<b>Ministério da Justiça e Segurança Pública</b>
<b>MTO</b>	<b>Manual Técnico do Orçamento</b>
<b>PPA</b>	<b>Plano Plurianual</b>
<b>RP</b>	<b>Restos a Pagar</b>
<b>RPNP</b>	<b>Restos a Pagar Não Processados</b>
<b>RPP</b>	<b>Restos a Pagar Processados</b>
<b>SBDC</b>	<b>Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência</b>
<b>SEAE</b>	<b>Secretaria de Acompanhamento Econômico</b>
<b>SEI</b>	<b>Sistema de Eletrônico de Informações</b>



<b>SEPRAC</b>	<b>Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência</b>
<b>SIAFI</b>	<b>Sistema de Administração Financeira do Governo Federal</b>
<b>SIOP</b>	<b>Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento</b>
<b>SOF</b>	<b>Secretaria de Orçamento Federal</b>
<b>STN</b>	<b>Secretaria do Tesouro Nacional</b>
<b>TCU</b>	<b>Tribunal de Contas da União</b>



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### **Figura 1**

Fluxograma de restos a pagar

.....**32**

### **Figura 2**

Funções Institucionais do Cade

.....**36**

## LISTA DE TABELAS

### **Tabela 1**

Valores arrecadados – Receitas do FDD e Participação do Cade (R\$ milhões)

.....41

### **Tabela 2**

Execução Orçamentária e Financeira e percentual de inscrição em RP  
Inclui todas as ações orçamentárias do Cade (R\$ milhões)

.....52

### **Tabela 3**

Execução Orçamentária e Financeira e percentual de inscrição em  
RP Somente ação 2807 – Promoção e Defesa da Concorrência (R\$ milhões)

.....53

### **Tabela 4**

Volume de RP pago no ano seguinte à inscrição

.....54

### **Tabela 5**

Montante do estoque de Restos a Pagar Processados (outQ2021)

.....56

### **Tabela 6**

Percentual cancelamento de RP no primeiro ano de execução

.....57

## LISTA DE GRÁFICOS

### Gráfico 1

Saldo de Restos a Pagar Processados e Não Processados

30

### Gráfico 2

Orçamento das autarquias federais em 2021

43

### Gráfico 3

Participação percentual do orçamento das autarquias no orçamento dos respectivos ministérios em 2021

44

### Gráfico 4

Representação gráfica do orçamento do Cade

53

### Gráfico 5

Inscrições em RP: Custeio e Capital

58

### Gráfico 6

Inscrição de RP: Mês de emissão do empenho

59

# SUMÁRIO

## **1. INTRODUÇÃO.....16**

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO .....	16
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA.....	18
1.3 OBJETIVOS .....	19
1.3.1 Objetivo Geral.....	19
1.3.2 Objetivos Específicos.....	19
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....	19

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA ..... 22**

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO – O SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO .....	22
2.2 RESTOS A PAGAR – UMA SÍNTESE DO INSTRUMENTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO .....	25
2.3 RESTOS A PAGAR – ASPECTOS DA LITERATURA ACADÊMICA SOBRE O TEMA 27	
2.4 RESTOS A PAGAR – ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL .....	31

## **3. A POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO BRASIL E O CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)..... 37**

3.1 O PAPEL DO CADE NA DEFESA DA CONCORRÊNCIA.....	37
3.2 O CADE E SUA CONJUNTURA ORÇAMENTÁRIA.....	42

## **4. METODOLOGIA .....49**

## **5. RESULTADO..... 53**

## **6. CONCLUSÃO..... 65**

REFERÊNCIAS .....	69
ANEXO - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS .....	74



1



## 1

# INTRODUÇÃO

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A temática dos Restos a Pagar (RP) tem sido objeto de análise e acompanhamento dos órgãos de controle há anos no Brasil. Trata-se de um mecanismo orçamentário-financeiro utilizado pela Administração Pública brasileira para manter créditos orçamentários em exercícios posteriores àqueles em que foram autorizados. É um instrumento com previsão legal, mas que gera muito debate, principalmente pelos órgãos de controle no âmbito da execução orçamentária e financeira dos órgãos da Administração Pública.

Por esse aspecto, convém ressaltar que a Administração Pública está sujeita à fiscalização do controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, do controle interno exercido pelas Controladorias-Gerais, além de controles internos exercidos pelos próprios órgãos no âmbito de suas atividades, tanto na esfera federal quanto nas esferas estadual, municipal ou distrital.

Neste sentido, tem-se observado ao longo dos anos mudanças nas regras de inscrição dos restos a pagar, em função de recomendações exaradas pelos próprios órgãos de controle, a exemplo do Acórdão nº 2823/2015 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro José Mucio Monteiro, sessão 04/11/2015 (Processo TC 010.827/2015-3) no qual se recomendou à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que, conjuntamente, verificassem a possibilidade de iniciar processo de revisão das normas que tratam da inscrição e manutenção de despesas em restos a pagar não processados.

O tema restos a pagar tem sido o foco de alguns trabalhos acadêmicos, os quais têm mostrado que esse instrumento serve para potencializar a execução de despesas fora do orçamento anual. O estudo de Barros e Cavalcante (2021) aponta que as incertezas do contingenciamento, e as descentralizações que tendem a ocorrer no final dos exercícios financeiros, pejorativamente chamadas de



“dezembrada”, podem afetar negativamente a execução dos gastos públicos e provocar uma grande quantidade de despesas empenhadas no final do exercício financeiro levando a aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico e a inscrição de altos volumes de recursos em Restos a Pagar.

O trabalho de Cavalcanti (2018), por sua vez, buscou mostrar que os restos a pagar no Brasil assumem a complexa tarefa de flexibilizar a anualidade orçamentária, e têm-se destacado por produzir inúmeras disfuncionalidades nos últimos anos, a exemplo do comprometimento da gestão fiscal, a falta de transparência e a criação de um orçamento paralelo que concorre com o orçamento em vigor. O autor aponta que os restos a pagar têm sido duramente criticados pela literatura nos últimos anos, pois criam uma espécie de orçamento paralelo nos exercícios posteriores, não integram a base de cálculo do resultado fiscal primário no exercício

do empenho e dificultam o equilíbrio entre receitas e despesas.

Já Aquino e Azevedo (2017) também apontam os Restos a Pagar como um “orçamento paralelo” que possibilita execução de despesas realizadas fora do orçamento regular anual, com baixa transparência e redução da possibilidade de controle sobre eles.

Além disso, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) também tem publicado anualmente relatórios de acompanhamento dos restos a pagar, publicizando um panorama geral do estoque de RP na Administração Pública Federal destacando o volume por órgão, por função de governo, bem como por classificação de despesa, entre outros classificadores.

Foi com a finalidade de contribuir com essa discussão que o presente trabalho foi desenvolvido. Objetivou-se, além de traçar um panorama geral dos restos a pagar na Administração Pública Federal, analisar a execução dos Restos a Pagar (RP) do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), inscritos no período de 2015 a 2019, de modo a verificar o comportamento da sua execução na ação de Promoção e Defesa da Concorrência (Ação Orçamentária 2807) e, com isso, identificar como o instrumento tem sido utilizado na instituição, e se, de fato, tem sido usado como um “orçamento paralelo”.

Para tanto, partiu-se da hipótese de que o Cade também tem utilizado os Restos a Pagar como um orçamento paralelo da sua execução orçamentária e financeira e instituído o modelo de plurianualidade de seu orçamento. A hipótese será testada a partir da análise do comportamento da execução das despesas inscritas em RP da Ação 2807 no período de 2015 a 2019.

## **1.2 PROBLEMA DE PESQUISA**

O presente estudo analisa a execução e o comportamento dos restos a pagar do Cade, tendo em vista que não havia referências bibliográficas sobre o tema aplicado na instituição.

É em linha com as referências mencionadas na introdução que o presente estudo traz, também, uma contribuição na produção bibliográfica sobre os restos a pagar, na medida em que se busca analisar, especificamente, mais um órgão da Administração Pública, além dos já estudados academicamente.

Desse modo, a partir da análise dos dados sobre a execução orçamentária e financeira dos restos a pagar do Cade, no período de 2015 a 2019, da ação orçamentária de Promoção e Defesa da Concorrência (2807), e com base na literatura pesquisada, pretende-se responder às seguintes perguntas de pesquisa:

- a) O Cade tem utilizado do instrumento de restos a pagar como meio de postergar o seu orçamento e trabalhar com um orçamento paralelo além do orçamento anual, como diversos outros órgãos da administração pública?**
- b) Quais os principais motivos que levam à inscrição das despesas em RP? Em quanto tempo os restos a pagar têm sido processados/pagos?**
- c) Como está a utilização e a gestão dos RP na instituição? Sua utilização corrobora ou diverge do apontado pela literatura sobre o tema?**

## 1.3 OBJETIVOS

### 1.3.1 Objetivo Geral

Analisar a execução dos Restos a Pagar (RP) do Cade, inscritos no período de 2015 a 2019 e identificar as causas da inscrição e o comportamento da execução e gestão destes restos a pagar na instituição à luz da literatura apresentada sobre o assunto.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Revisar a literatura e a discussão sobre o tema de restos a pagar na Administração Pública Federal;
- b) Apresentar a Política de Defesa da Concorrência no Brasil desempenhada pelo Cade;
- c) Apresentar os principais conceitos de orçamento e restos a pagar;
- d) Analisar o montante de saldo de empenhos inscrito em restos a pagar, o motivo da sua inscrição, a percentagem de cancelamento, o efetivo pagamento ao longo dos anos, bem como a sua priorização em detrimento ao orçamento do ano corrente;
- e) Identificar, por meio de entrevistas com os coordenadores da área de finanças do Cade, as práticas de gestão e a percepção da equipe e dos gestores sobre o tema; e
- f) Verificar se a utilização dos restos a pagar no Cade tem seguido a mesma linha, ou divergido, dos achados apresentados na literatura sobre o assunto.

## 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O presente trabalho está dividido em seis capítulos, contando com esta introdução. O Capítulo 2 foi desenvolvido com a finalidade de mostrar de forma mais detalhada a fundamentação teórica sobre o Sistema de Planejamento e Orçamento no Brasil, no qual os Restos a Pagar se encontram incluídos, apresenta com maior profundidade a contribuição acadêmica sobre o tema, e também mostra a percepção

do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o uso desse instrumento. No Capítulo 3 é apresentada a Política Pública de Defesa da Concorrência no Brasil e a atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) nessa política, especificamente sua atuação no combate às ações anticompetitivas de mercado. No Capítulo 4 são descritos os aspectos metodológicos utilizados na pesquisa. O Capítulo 5 expõe os resultados encontrados ao longo do trabalho, após a análise dos Restos a Pagar no Cade. Por fim, no Capítulo 6 são encontradas as conclusões da pesquisa e as recomendações para futuros trabalhos.



?

# 2

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo será mostrada uma breve revisão dos instrumentos de planejamento e orçamento governamental dos quais resulta o mecanismo de Restos a Pagar, bem como se apresenta uma revisão da literatura acadêmica sobre o tema e a atuação do Tribunal de Contas da União e da Secretaria do Tesouro Nacional na revisão das regras de utilização de Restos a Pagar.

Verifica-se, ao longo deste capítulo, a importância do instrumento de Restos a Pagar para a Administração Pública no Brasil, o qual é um meio legal do sistema orçamentário e financeiro, mas que tem sido utilizado por muitos períodos além do exercício corrente e tem sido caracterizado como um orçamento paralelo. Procura-se demonstrar que essa abordagem também é encontrada na literatura acerca do tema, na qual os autores apontam que o instrumento tem sido utilizado para manutenção de crédito orçamentário no saldo da conta de restos a pagar em diferentes exercícios financeiros, e, em grande parte, são oriundos das chamadas “novembradas” ou “dezembradas”, em referência aos meses em que são empenhados. O aumento do estoque de Restos a Pagar não processados leva a inúmeras disfuncionalidades, como o comprometimento da gestão fiscal, a falta de transparência e a concorrência com o orçamento em vigor, o que levou a atuação do TCU e da STN a revisar a normas sobre a utilização daquele instrumento.

### 2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO – O SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Um dos aspectos fundamentais para entender restos a pagar é compreender como se estrutura o planejamento e orçamento público, mostrado nesta pesquisa a partir de uma breve revisão dos instrumentos de planejamento governamental utilizados na administração pública, conforme descrito por Além e Giambiagi (2016), Giacomoni (2018 e 2021), professores renomados em orçamento e

finanças públicas no Brasil, bem como os estudos de Sanches (2006), Nascimento (2020) e Barros e Cavalcante (2021).

Antes, porém, cabe destacar que as normas gerais de direito financeiro para elaboração, planejamento e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal são instituídas por meio da Lei nº 4.320/1964, que estabelece, em seu artigo 2º, que a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Contudo, Além e Giambiagi (2016) indicam que o atual sistema de planejamento e orçamento adotado pela União, pelos estados e pelos municípios foi construído ao longo do tempo com base nas diretrizes e orientações da Constituição da República de 1988 (CF/88) e, também a partir de leis, decretos e portarias ministeriais, complementadas por orientações de cada nível de governo e dos tribunais de contas quanto a procedimentos específicos para elaboração e execução orçamentária.

Nascimento (2020), por sua vez, corrobora que 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.

Segundo Sanches (2006), a Constituição de 1988 introduziu uma série de mudanças significativas no campo da orçamentação pública, entre elas a obrigatoriedade do planejamento de médio prazo, dado o caráter imperativo da norma que instituiu o Plano Plurianual (PPA); o envolvimento do Legislativo na fixação de metas e prioridades para a administração pública e na formulação das políticas públicas de arrecadação e de alocação de recursos devido ao conteúdo dado à Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO); e o desdobramento da Lei Orçamentária Anual (LOA) em três orçamentos distintos (fiscal, de investimentos de estatais e de seguridade social).

O PPA constitui planejamento de médio prazo, estabelecido para quatro anos e seu escopo está contido no artigo 165, § 1º transcrito a seguir:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988)

Já, a LDO, que serve de integração entre o PPA e a LOA, está estabelecida no artigo 165, § 2º da Constituição:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988)

A LOA, elaborada em consonância com o PPA e com a LDO, prevê a receita e fixa a despesa para a administração pública federal.

Em seu artigo 165 a Constituição de 1988 mantém a anualidade do orçamento já determinada pela Lei nº 4.320/1964 e, conforme aponta Giacomoni (2018), as leis orçamentárias são elaboradas e aprovadas para um determinado período de tempo, geralmente um ano, e nelas estão estimados os montantes de receita a arrecadar e fixados os tetos de despesas a realizar. Do mesmo modo, Nascimento (2020) expõe que a Lei nº 4.320/1964 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).

Ainda, conforme disciplinada pela Lei nº 4.320/1964, a execução da despesa orçamentária aprovada na LOA ocorre em três estágios, sendo o empenho o primeiro estágio no qual a importância empenhada é deduzida do crédito orçamentário e cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. O segundo estágio é a liquidação da despesa que consiste na verificação, pela Administração, de que todos os aspectos acordados foram cumpridos e atesta que a despesa está apta para pagamento, sendo este considerado o terceiro e último estágio da execução da despesa. O pagamento só pode ser efetivado após a regular liquidação da despesa, em conformidade com o art. 62 da Lei nº 4.320/1964, o que consiste na efetivação do repasse financeiro ao fornecedor do bem ou



serviço, com quitação regular da obrigação assumida anteriormente pelo Estado.

Importante destacar também que a LOA obedecerá aos princípios orçamentários, entre eles, o princípio da unidade (o orçamento deve ser único e concentrar todos os poderes e órgãos de cada ente da federação), universalidade (deve conter todas as receitas e despesas para o exercício), anualidade (vigência para o período de um ano), e equilíbrio (o valor da despesa não seja superior ao valor da receita), entre outros.

Em resumo, o Plano Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) integram os instrumentos norteadores de planejamento e orçamento público no Brasil, e, conforme destacado por Barros e Cavalcante (2021) o planejamento é uma ferramenta essencial para que se alcancem objetivos e metas e a ação planejadora do Estado desempenha papel preponderante na promoção do desenvolvimento humano, econômico e social, assumindo a responsabilidade de agir e de se organizar enquanto instituição, planejando, formulando e executando políticas públicas de interesse da coletividade.

## **2.2 RESTOS A PAGAR – UMA SÍNTESE DO INSTRUMENTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO**

O orçamento público obedece aos princípios constitucionais, entre os quais o princípio da anualidade e aos estágios da despesa pública, mas há possibilidade de execução de despesas que extrapolam o exercício corrente da Lei Orçamentária Anual (LOA), os chamados Restos a Pagar. Deste modo, o conceito de restos a pagar está relacionado aos estágios da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento. Assim, são considerados Restos a Pagar (RP) as despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro do ano de sua autorização na LOA, a qual estabelece os orçamentos da União, em que são estimadas as receitas e fixadas as despesas.

O empenho é o primeiro estágio da despesa pública e, segundo a Lei 4.320/64, consiste no ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Já a liquidação da despesa consiste na

verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, após a prestação do serviço ou a entrega do bem. Essa verificação tem por fim apurar a origem, o objeto, o credor, e a importância exata a pagar para extinguir a obrigação.

O pagamento, propriamente dito, é o terceiro estágio da despesa e será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. Já a ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. O pagamento resulta, então, na extinção da obrigação, após o devido ateste.

O processo de Restos a Pagar se inicia com o empenho da despesa, que uma vez emitido, fica o Estado obrigado ao desembolso financeiro ao fornecedor do material ou prestador dos serviços, atendidos os requisitos legais para o respectivo pagamento. Quando o pagamento não é realizado no próprio exercício da emissão do empenho, o valor é então inscrito em Restos a Pagar para possível pagamento posterior.

Existem dois tipos de Restos a Pagar, os processados e os não processados. Os **Restos a Pagar processados** (RPP) são as despesas que foram empenhadas e liquidadas, mas ainda não foram efetivamente pagas. Neste caso, os serviços foram prestados, as mercadorias foram entregues ou os investimentos foram realizados, mas o pagamento ao fornecedor ainda não foi efetuado. Os **Restos a Pagar não processados** (RPNP) referem-se às despesas do orçamento do ano corrente que foram empenhadas, mas ainda não foram liquidadas e não pagas.

A inscrição das despesas em Restos a Pagar é efetuada no encerramento de cada exercício de emissão da respectiva nota de empenho e sua execução está condicionada aos limites fixados à conta das fontes de recursos correspondentes, com base na legislação vigente.

As despesas são empenhadas e pagas tomando-se por base a limitação estabelecida no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira que reflete o andamento da arrecadação de receita anual, o que concentra altas liberações orçamentárias no final do exercício e, com isso, para aproveitar o crédito autorizado na LOA, em vista de

possível redução do orçamento do ano seguinte, órgãos e entidades da Administração Pública emitem grande volume de empenhos nos últimos meses do ano, sem tempo hábil para a efetiva realização das despesas até 31 de dezembro, restando então a conseqüente inscrição de saldos de empenhos em restos a pagar para liquidação e pagamento posteriores. Segundo Carvalho (2012), o mecanismo de restos a pagar reduz a rigidez do princípio da anualidade orçamentária, por permitir a liquidação e o pagamento de despesas nos anos seguintes à sua autorização.

## **2.3 RESTOS A PAGAR – ASPECTOS DA LITERATURA ACADÊMICA SOBRE O TEMA**

Quando se analisa a literatura acerca do tema Restos a Pagar, percebe-se que alguns autores identificam que esse instrumento tem sido utilizado para manutenção de crédito orçamentário no saldo na conta de restos a pagar em diferentes exercícios financeiros, transformando-se em um “orçamento paralelo” a ser administrado ano a ano.

Embora não exista uma definição específica para “orçamento paralelo”, este pode ser entendido como um volume excessivo de despesas inscritas em RP anualmente que compromete a execução orçamentária e financeira do próximo ano; e é uma prática que desrespeita o princípio da anualidade e do equilíbrio orçamentário, uma vez que a emissão do empenho é realizada em um ano fiscal, mas com efeitos financeiros nos exercícios seguintes.

Cavalcanti (2018) destaca que esse “orçamento paralelo” convive com o orçamento anual aprovado pelo Legislativo e, reduz a transparência da atuação do Estado, cujas autorizações de despesas não integram o orçamento em vigor. Sobre a questão, Alves (2015) ainda salienta que a rolagem orçamentária por RP, gera altos saldos orçamentários paralelos ao orçamento corrente, num contexto de restrição financeira, e com isso, cria-se um ambiente de imprevisibilidade da execução orçamentária.

Nesse contexto de “orçamento paralelo”, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 1039/2006 – Plenário, alerta para a expressividade do volume de recursos inscritos a título de restos a

pagar configura como um orçamento paralelo, atribuindo ao gestor um poder discricionário ainda maior, já que passa a caber a este a decisão sobre quais despesas serão objeto de efetivação: se concernentes ao exercício passado ou ao exercício corrente.

Como exemplo, cita-se o estudo de Domingues (2010) sobre os restos a pagar do Ministério da Justiça (MJ), órgão ao qual o Conselho de Defesa Econômica é vinculado, no qual o autor levantou o impacto dos restos a pagar não processados na programação orçamentária, financeira e na gestão administrativa, cujas despesas executadas sob a forma de restos a pagar não processados vem crescendo ao longo dos cinco anos analisados (2005-2009). Ainda que haja previsão legal e o referido aumento não caracterize uma intercorrência na execução orçamentária, o autor ressalta que a manutenção desse saldo por vários exercícios financeiros pode estar em desacordo com o que estabelece o art. 35 do Decreto nº 93.872/1986:

O empenho da 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 curso 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.

(BRASIL, 1986)

Todavia, foi destacado por Domingues (2010) que, quando consultadas as notas de empenho, verificou-se que a natureza do objeto está relacionada em sua maioria a saldo de empenho e a transferências voluntárias sob a forma de convênios e contratos de repasse, o que demonstrava ausência de controles internos administrativos na unidade gestora. Em geral, foi concluído que existe um crescimento no montante das despesas inscritas em restos a pagar não processados em comparação com o exercício financeiro imediatamente anterior de cada ano analisado, quer seja em relação à Lei Orçamentária Anual ou às despesas liquidadas. Ou seja, a prorrogação dos restos a pagar não processados não afetou a programação financeira e cronograma de execução de desembolso estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000 (DOMINGUES, 2010).

Notadamente à gestão administrativa do Ministério da Justiça, foi destacado que houve emissão de grande volume de notas de empenho no final do exercício, sugerindo a ausência de controles internos administrativos no Ministério da Justiça, em virtude de estar em desalinhamento com as hipóteses previstas no art. 35 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, revelando a necessidade de atuação mais efetiva dos controles externo e interno no acompanhamento do saldo da conta de restos a pagar a liquidar (DOMINGUES, 2010).

Também, segundo Aquino e Azevedo (2017), no caso dos Restos a Pagar não processados, a legislação prevê que sua inscrição obedeça à disponibilidade de caixa, mas essa prática não tem ocorrido.

Aquino e Azevedo (2017) ainda apontam que as liquidações dos Restos a Pagar não Processados não são acrescentadas no resultado orçamentário como despesa liquidada, o que constitui um cenário desfavorável ao regime fiscal, e, além disso, apontam os Restos a Pagar como um “orçamento paralelo” que possibilita execução de despesas realizadas fora do orçamento regular anual, com baixa transparência e redução da possibilidade de controle sobre eles. Os autores também identificam uma fraca regulação quanto se trata de restos a pagar, incluindo-se aí as esferas federal, estadual e municipal.

Cavalcanti (2018) corrobora com os achados anteriores ao apresentar a percepção dos profissionais sobre os motivos que levam à inscrição em restos a pagar anualmente. Tal percepção foi coletada por meio de entrevistas realizadas com gestores públicos federais responsáveis pela execução orçamentária e financeira quando o autor elaborou sua Dissertação de Mestrado.

Primeiramente o autor destaca que os resultados da pesquisa trouxeram novos elementos de análise sobre o tema, assim como reforçaram alguns motivos mencionados pela literatura, sendo a maior parte deles decorrente de fenômenos abrangentes da administração pública brasileira, referentes ao sistema orçamentário, à gestão pública e à gestão fiscal da União.

Alguns dos motivos identificados na pesquisa e, já abordados anteriormente, são as liberações tardias 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 caráter plurianual; e a imprevisibilidade de execução de obras, no caso dos investimentos.

Segundo Giacomoni (2021) é prática comum na gestão pública brasileira a concentração de liberações financeiras no final do exercício, o que leva à emissão de um grande número de empenhos para aproveitar os créditos.

Barros e Cavalcante (2021) salientam também que as incertezas do contingenciamento, seguidas das descentralizações que, aparentemente, tendem a ocorrer no final dos exercícios financeiros, geralmente nos meses de novembro e dezembro (pejorativamente chamada de “dezembrada”), como forma do Poder Executivo cumprir a execução do volume de recursos inicialmente previsto, podem afetar negativamente a execução dos gastos públicos, penalizando a materialização de bens e serviços de interesse da sociedade. Segundo os autores, aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico; e inscrição de altos volumes de recursos em Restos a Pagar podem ser citados como impactos negativos provocados pela grande quantidade de despesas empenhadas no final do exercício financeiro.

Os autores destacam, ainda, que, existem argumentos de que tais despesas, quando empenhadas no final do ano, o são de forma apressada e ineficiente a fim de se evitar a devolução ou perda da dotação disponível, pois uma devolução ou a perda de orçamento poderiam dar margem a questionamentos sobre a competência do gestor público responsável pela execução do orçamento, ou mesmo, a reduções do orçamento do exercício seguinte.

Estudos também indicam que os restos a pagar levam um tempo médio de quatro a cinco anos para a execução do orçamento das despesas discricionárias autorizadas em um exercício, como abordado por Carvalho (2012). Segundo a autora, uma hipótese que parece ser plausível para explicar a demora na execução dos recursos é que a dotação vem sendo fixada acima da capacidade de execução. A autora aponta ainda que, muito embora no Brasil se adote o princípio da anualidade orçamentária, o estudo mostrou que um quarto das dotações autorizadas no orçamento das despesas discricionárias não é executado no ano da autorização, e que, por meio da inscrição em

Restos a Pagar, as dotações tramitam por mais de um exercício, dando ao orçamento brasileiro características plurianuais.

## **2.4 RESTOS A PAGAR – ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL**

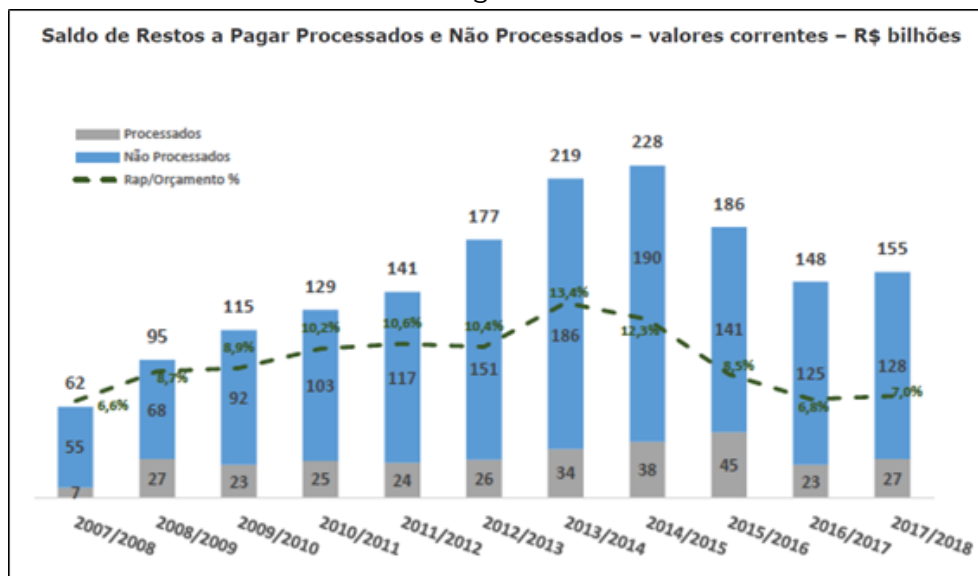
Conforme apontado na literatura, o instrumento de Restos a Pagar possui caráter plurianual e concorre com o orçamento corrente dos órgãos da administração pública, e foi neste aspecto, frente ao aumento do estoque de restos a pagar, bem como na discrepância entre o saldo da conta de restos a pagar, entre processados e não processados, que o Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou **Revisão de Normas sobre Restos a Pagar**. Por meio do Acórdão nº 2823/2015 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro José Mucio Monteiro, sessão 04/11/2015 (Processo TC 010.827/2015-3) o TCU determinou à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que apresentassem, no prazo de noventa dias, plano de ação conjunto com medidas para conter, nos próximos exercícios, o aumento do estoque de restos a pagar processados e não processados, em especial dos restos a pagar relativos às despesas obrigatórias, em atendimento ao princípio da anualidade orçamentária, previsto art. 165, inciso III, da Constituição da República de 1988, c/c o art. 2º da Lei 4.320/1964, ao princípio da gestão fiscal responsável, previsto no art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal e aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

No ano de 2018, posteriormente à recomendação do Tribunal de Contas da União, a STN publicou documento com análise da conta de restos a pagar entre os anos de 2008 e 2018, cujos dados revelaram que o saldo de RP processados não cresce muito ao longo dos anos em comparação com o saldo de RP não processados, o qual tem crescido substancialmente a cada ano (BRASIL, 2018).

Segundo dados da STN, a inscrição em RP cresceu muito após 2008, tornando-se quase um orçamento paralelo. De acordo com as informações, no final de 2017, o saldo de restos a pagar não processados e não liquidados somava R\$ 128 bilhões. Mais da metade do investimento público da União no ano se dá por meio de pagamento de restos a pagar (BRASIL, 2018).

Destacou-se ainda que no final de 2017, o saldo de RP não processado foi de R\$ 128 bilhões, ante R\$ 55 bilhões no final de 2007. Esse saldo já chegou a ser de R\$ 190 bilhões, no final de 2014, em decorrência, entre outras, do acúmulo de subsídios devidos pelo Tesouro Nacional a bancos públicos, conforme mostra o Gráfico 1 abaixo (BRASIL, 2018).

**Gráfico 1** – Saldo de Restos a Pagar Processados e Não Processados



Fonte: STN, 2018.

Contudo, após determinação do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2823/2015 – Plenário, e, especificamente com a publicação do Decreto 9.428, de 28 de junho de 2018, que dispôs sobre despesas inscritas em restos a pagar não processados no âmbito da União, houve alteração da sistemática de inscrição, bloqueio e cancelamento de restos a pagar.

Conforme disposto pela STN, as alterações promovidas pelo Decreto 9.428/2018 foram sintetizadas em três pontos principais:

**a) Apenas os Restos a Pagar relacionados aos gastos com saúde e emendas individuais impositivas não serão bloqueados na conta de RP não processados se não forem liquidados depois de um ano e meio de sua inscrição:**

O RAP não processado dessas duas despesas (saúde e emendas individuais impositivas) são em geral RAP que não são passíveis de cancelamento, pois apesar da despesa não ter sido liquidada e paga no ano de sua aprovação no orçamento,



elas foram computadas como despesas obrigatórias no ano em que ocorreu o empenho (BRASIL, 2018).

**b) Foi criada uma regra de cancelamento de RPNP bloqueados e posteriormente, desbloqueados pelos ministérios setoriais. O desbloqueio até pode ocorrer, mas deve ter liquidação em até um ano e meio após o seu bloqueio, sob pena de ser automaticamente cancelado. A STN cita como exemplo que:**

em meados de junho de 2018, o saldo de RAP não processado era de R\$ 78,4 bilhões, dos quais R\$ 42,7 bilhões eram de RAP não processados (empenhos) dos orçamentos de 2007 a 2016 que não haviam sido ainda liquidados. Desse total, o que não foi liquidado até o final de 2019 deverá ser automaticamente cancelado, o que hoje significaria um cancelamento potencial de até R\$ 42,7 bilhões de RAP no final de 2019. (BRASIL, 2018).

**c) A inscrição de Restos a Pagar pode ser limitada pelo Ministro da Fazenda, que passa a ter o poder de limitar a inscrição de Restos a Pagar de todos os ministérios, mas tal mecanismo ainda não é obrigatório. A STN destaca ainda que:**

o objetivo dessa decisão é controlar não apenas o saldo de RAP, mas também ter um instrumento em caso de risco de descumprimento do Art. 42 da LRF, que estabelece que o saldo de RAP no término de um mandato deve ser compatível com o caixa que o governo deixa para o seu pagamento (BRASIL, 2018).

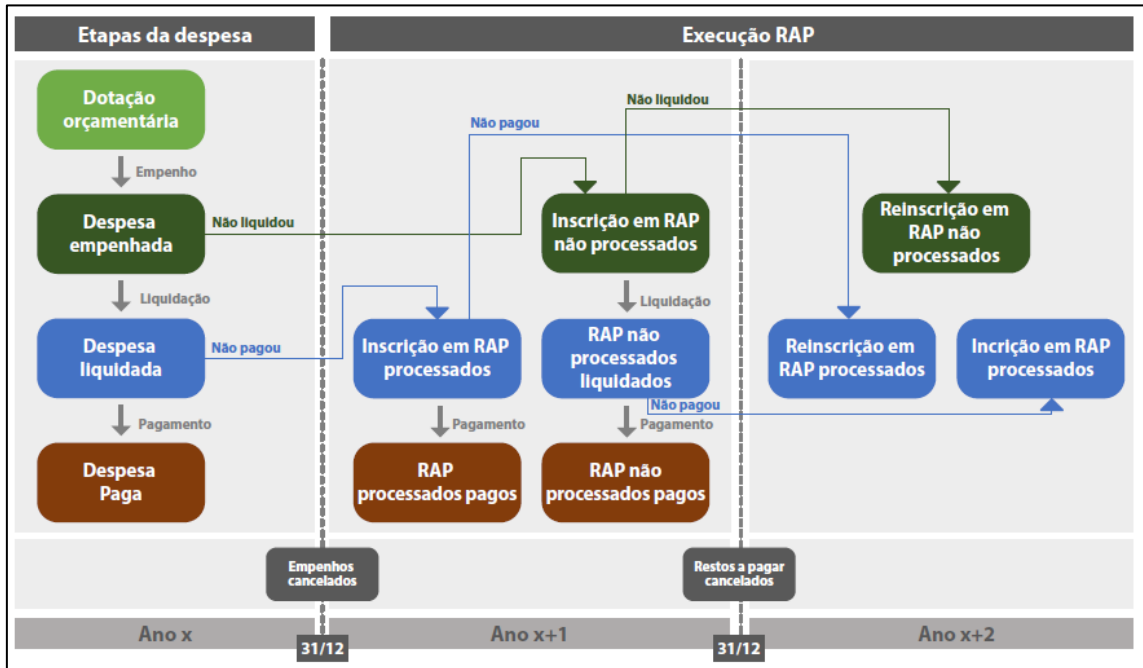
Na prática, o que se buscou com essas medidas foi impedir que os créditos orçamentários fossem estendidos para diferentes exercícios financeiros e não executados no período estabelecido pelos normativos até então vigentes.

Destaca-se também que, mais recentemente, foi editado o Decreto nº 10.535/2020 estabelecendo novas regras para bloqueio e desbloqueio de RP não processados, bem como condições para execução após o desbloqueio e aponta também que não serão objeto de bloqueio apenas as despesas do Ministério da Saúde, emendas individuais impositivas e emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal impositivas.

Nessa esteira, conforme estabelecido nos novos normativos, os restos a pagar não processados que forem bloqueados pela STN

poderão ser desbloqueados até 31 de dezembro do exercício em que ocorreu o bloqueio dos saldos, desde que sua execução tenha sido iniciada até a data de 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição. Além disso, a STN também cancelará no SIAFI, até o encerramento do exercício financeiro, os saldos de restos a pagar que permanecerem bloqueados, conforme pode ser verificado na Figura 1 que ilustra o fluxo do processo relacionado aos RP.

**Figura 1** – Fluxograma de restos a pagar



Fonte: Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar – 2020 (STN).

Com essa medida, buscou-se limitar o prazo para execução dos restos a pagar não processados no máximo em 03 anos, estabelecer possibilidade de cancelamento automático caso não se inicie execução em determinado período, para diminuir o estoque de RP e conter o aumento de inscrição nos próximos anos.

Conforme apresentado por Cavalcanti (2018), os restos a pagar no Brasil assumem a complexa tarefa de flexibilizar a anualidade orçamentária e, nos últimos anos, têm-se destacado por produzir inúmeras disfuncionalidades, como o comprometimento da gestão fiscal, a falta de transparência e a concorrência com o orçamento em vigor. Conclui que a solução para as disfuncionalidades atribuídas aos RP não pode se resumir a mudanças nas normas que disciplinam sua utilização. Sugerem-se outras formas de intervenção, que enfrentem as

condições estruturantes do sistema orçamentário, da gestão fiscal e da gestão pública brasileira (CAVALCANTI, 2018).

Essa flexibilidade ao princípio da anualidade pode permitir à administração pública melhores meios para execução de seu planejamento, uma vez que ter um planejamento e orçamento excessivamente rígidos não permitem adaptações às contingências e imprevisibilidades ao longo do processo de execução das despesas. Em contrapartida, também não se pode permitir um planejamento e um orçamento excessivamente flexíveis que não forneçam diretrizes mínimas para a atuação das organizações. Diante dessa dualidade entre rigidez e flexibilidade das ações, merece destaque a observância de um meio termo, não sendo a organização tão engessada, mas também tendo flexibilidade razoável para alcançar melhores resultados à sociedade, a exemplo das normas que vem sendo expedidas sobre as inscrições e reinscrições de restos a pagar.

É neste contexto de análise que se buscou acrescentar ao debate de restos a pagar as discussões e as percepções de mais um órgão da Administração Pública Federal sobre o assunto.

O trabalho foi desenvolvido com o objetivo de identificar na série histórica dos últimos cinco anos (empenhos emitidos no período de 2015 a 2019) o comportamento da conta de restos a pagar do Cade, particularmente na ação de Promoção e Defesa da Concorrência, por ser a única ação finalística da Autarquia que culmina na produção de resultados apresentados à sociedade.



3

## 3

## A POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO BRASIL E O CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)

Pretende-se mostrar neste capítulo a Política Pública de Defesa da Concorrência no Brasil, desempenhada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), especificamente a sua atuação no controle de estruturas dos atos de concentração e no combate às condutas anticompetitivas de mercado. Ao mesmo tempo, procura descrever os resultados dessa atuação em termos de contribuição orçamentária para a União.

Verifica-se ao longo deste capítulo que o Cade é um dos órgãos governamentais responsáveis pela promoção da competição no país, cuja competência é de analisar e julgar atos de concentração econômica e reprimir ações anticompetitivas, de forma a zelar pela livre concorrência. Entre outras ações, o órgão promove a celebração de acordos com pessoas jurídicas ou físicas como forma de buscar soluções negociadas e dar maior celeridade e resolutividade nos processos sob sua análise. Procura-se demonstrar também que, em relação às demais agências autárquicas federais, o Cade é o órgão que possui o menor orçamento, tanto em termos relativos quanto em termos absolutos, embora sua arrecadação contribua com o Orçamento da União, de forma significativa para o Fundo de Direitos Difusos.

### 3.1 O PAPEL DO CADE NA DEFESA DA CONCORRÊNCIA

A Política Pública de Defesa da Concorrência no Brasil está definida na Lei nº 12.529/2011, que estabelece o conjunto de órgãos governamentais responsáveis pela promoção da competição no país, e estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC).

Embora a legislação atual de defesa da concorrência no Brasil seja datada do ano de 2011, as primeiras iniciativas de combate ao abuso de poder econômico remontam à era do Estado Novo, mas sua função

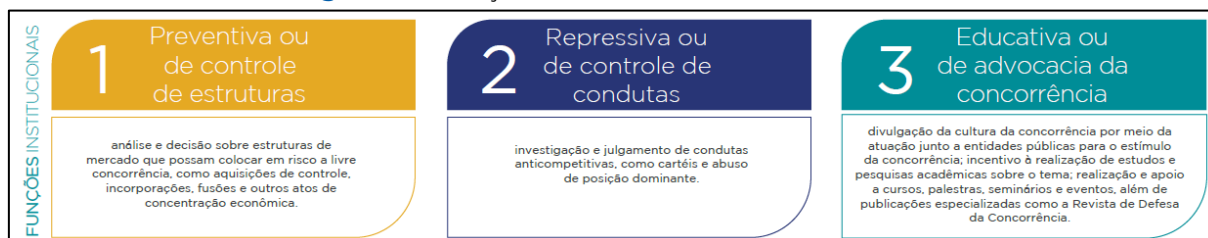
finalística de promoção da competição vigora dentro de novos formatos da administração pública e com integração de outros órgãos.

De acordo com a Lei 12.529/2011, o SBDC é formado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) do Ministério da Fazenda, hoje Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (Seprac) do Ministério da Economia. O desenho institucional do Sistema atribui ao Cade a competência de analisar e julgar atos de concentração econômica e reprimir, quando for o caso, ações anticompetitivas, de forma a zelar pela livre concorrência. À Seprac compete executar a advocacia da concorrência, promovendo os princípios antitruste em órgãos de governo, além do Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

O Cade responde, juntamente com a Seprac, pela prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica. A referida norma encontra-se orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico (BRASIL, 2011).

A atuação do Cade está envolvida em três esferas de atuação: preventiva, que visa prevenir a formação de concentração de mercado que prejudiquem a livre concorrência; repressiva, voltadas a ações de investigação e julgamento de condutas infratoras à ordem econômica, como situação dominante de mercado relevante, e educativa, por meio da prática ativa de difusão da cultura de concorrência no país na implementação da política da defesa da concorrência (BRASIL, 2011), como pode ser observado na Figura 2, que ilustra as funções institucionais do órgão.

**Figura 2 - Funções Institucionais do Cade**



Fonte: Relatório Integrado de Gestão do Cade – 2021.

No caso das esferas preventivas e repressivas, a Lei nº 12.529/2011 estabelece que constituem infração da ordem econômica, os atos que

tenham por objeto ou possam limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa; dominar mercado relevante de bens ou serviços; aumentar arbitrariamente os lucros; e exercer de forma abusiva posição dominante.

Quanto à atuação preventiva, a análise de atos de concentração é realizada previamente às operações de fusões e aquisições de empresas com potenciais efeitos anticompetitivos, as quais devem notificar suas operações ao órgão sob pena de multa e/ou nulidade quando não for apresentada ou quando consumada antes da sua decisão. Trata-se de um mecanismo que imprime mais segurança jurídica para as empresas, uma vez que busca eliminar o risco de desconstituição de contrato após decisão da agência.

A norma determina objetivamente características de operações de interesse da agência antitruste, ou seja, aquelas que podem apresentar externalidades negativas à concorrência. Assim, devem ser submetidas ao órgão atos de concentração que resultem em posição dominante de agente econômico em determinado mercado relevante, ou que pelo menos um dos grupos envolvidos na operação tenha registrado faturamento equivalente ou superior a R\$ 750.000.000,00 e que pelo menos um outro grupo tenha registrado faturamento equivalente ou superior a R\$ 75.000.000,00.

Segundo a norma, presume-se posição dominante sempre que uma empresa ou grupo de empresas for capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de mercado ou quando controlar 20% ou mais do mercado relevante, podendo este percentual ser alterado pelo Cade para setores específicos da economia.

O Cade poderá autorizar os atos de concentração, desde que tenham por objetivo aumentar a produtividade ou a competitividade, melhorar a qualidade de bens ou serviço ou propiciar a eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico; e repassar aos consumidores parte relevante dos benefícios decorrentes da operação do ato. Também, existe a previsão de celebração de Acordo em Controle de Concentrações entre as requerentes, é uma forma de as partes negociarem com a agência remédios que mitiguem impactos negativos da operação. Desta forma, garante-se efetividade da decisão pela participação do administrado e evita-se a reprovação de casos e possível judicialização.

Contudo, conforme apresentado no Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal do Cade (BRASIL, 2016), os atos de concentração entre empresas podem produzir, simultaneamente, efeitos positivos e negativos sobre o bem-estar econômico. Entre os efeitos negativos de uma concentração são citados a elevação de preços aos consumidores; diminuição da quantidade, de qualidade e/ou de variedade de produtos ou serviços a um dado preço; contração do ritmo de inovações com relação aos níveis que vigoravam antes da operação. Por outro lado, entre os efeitos positivos, estão eventuais incrementos de produtividade e competitividade derivados dos ganhos de eficiência específica da operação; melhorias na qualidade dos produtos; maior diversidade de produtos, introdução de uma tecnologia melhor etc. Todavia, cabe ao Cade verificar se os efeitos negativos do ato de concentração não superam seus efeitos positivos, ou seja, se o resultado líquido for não-negativo para os consumidores, haverá condições de aprová-lo.

Assim, dada a simultaneidade de efeitos que um ato de concentração pode gerar para a sociedade, não é possível definir, em princípio, se concentrações econômicas afetam positiva ou negativamente o bem-estar econômico. Somente as análises dos casos em específico podem revelar qual o efeito de um ato.

Na atuação repressiva, são analisados os casos de condutas anticompetitivas de mercado. Igualmente ao estabelecido aos atos de concentração, as condutas das empresas que causarem prejuízos à livre concorrência, levarem a uma situação dominante de mercado e provocarem aumento abusivos de preços, entre outras, também serão caracterizadas como infração à ordem econômica. No âmbito da Lei nº 12.529/2011, encontram-se tipificadas 19 condutas:

I - acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma:

- a) os preços de bens ou serviços ofertados individualmente;
- b) a produção ou a comercialização de uma quantidade restrita ou limitada de bens ou a prestação de um número, volume ou frequência restrita ou limitada de serviços;
- c) a divisão de partes ou segmentos de um mercado atual ou potencial de bens ou serviços, mediante, dentre outros, a distribuição de clientes, fornecedores, regiões ou períodos;
- d) preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública;



- II - promover, obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes;
- III - limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado;
- IV - criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços;
- V - impedir o acesso de concorrente às fontes de insumo, matérias-primas, equipamentos ou tecnologia, bem como aos canais de distribuição;
- VI - exigir ou conceder exclusividade para divulgação de publicidade nos meios de comunicação de massa;
- VII - utilizar meios enganosos para provocar a oscilação de preços de terceiros;
- VIII - regular mercados de bens ou serviços, estabelecendo acordos para limitar ou controlar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, a produção de bens ou prestação de serviços, ou para dificultar investimentos destinados à produção de bens ou serviços ou à sua distribuição;
- IX - impor, no comércio de bens ou serviços, a distribuidores, varejistas e representantes preços de revenda, descontos, condições de pagamento, quantidades mínimas ou máximas, margem de lucro ou quaisquer outras condições de comercialização relativos a negócios destes com terceiros;
- X - discriminar adquirentes ou fornecedores de bens ou serviços por meio da fixação diferenciada de preços, ou de condições operacionais de venda ou prestação de serviços;
- XI - recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, dentro das condições de pagamento normais aos usos e costumes comerciais;
- XII - dificultar ou romper a continuidade ou desenvolvimento de relações comerciais de prazo indeterminado em razão de recusa da outra parte em submeter-se a cláusulas e condições comerciais injustificáveis ou anticoncorrenciais;
- XIII - destruir, inutilizar ou açambarcar matérias-primas, produtos intermediários ou acabados, assim como destruir, inutilizar ou dificultar a operação de equipamentos destinados a produzi-los, distribuí-los ou transportá-los;
- XIV - açambarcar ou impedir a exploração de direitos de propriedade industrial ou intelectual ou de tecnologia;
- XV - vender mercadoria ou prestar serviços injustificadamente abaixo do preço de custo;
- XVI - reter bens de produção ou de consumo, exceto para garantir a cobertura dos custos de produção;
- XVII - cessar parcial ou totalmente as atividades da empresa sem justa causa comprovada;
- XVIII - subordinar a venda de um bem à aquisição de outro ou à utilização de um serviço, ou subordinar a prestação de um serviço à utilização de outro ou à aquisição de um bem; e

XIX - exercer ou explorar abusivamente direitos de propriedade industrial, intelectual, tecnologia ou marca.

Importante destacar que na Política Pública de Defesa da Concorrência está prevista a possibilidade de celebração de acordo com pessoas jurídicas ou físicas como forma de buscar soluções negociadas nos processos sob análise do Cade, sejam aqueles relacionados a atos de concentração ou a condutas anticompetitivas, como os acordos em atos de concertação (ACC), acordos de leniência e termo de compromisso de cessação (TCC), por exemplo, que são aplicados a depender da conveniência e oportunidade do Cade.

Os ACC são utilizados como forma de sanar eventuais problemas identificados em atos de concentração submetidos ao Cade, e buscam remediar riscos concorrenciais que poderiam inviabilizar a operação. São, portanto, utilizados previamente à decisão de impugnação do caso propriamente dito. Os acordos de leniência é um conjunto de iniciativas que buscam combater práticas anticoncorrenciais e permite que pessoas físicas ou jurídicas, autoras da infração, colaborem na investigação da prática denunciada para obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação em troca da extinção total ou parcial das penalidades administrativas. O TCC é um instrumento aplicado no âmbito dos processos que investigam práticas de condutas anticompetitivas, por meio do qual é determinado o fim da prática investigada e a cessação do ilícito com efeitos lesivos ao mercado, à concorrência e ao consumidor. O regimento interno do Cade traz as características técnicas de cada um e a forma de celebração com a instituição.

### **3.2 O CADE E SUA CONJUNTURA ORÇAMENTÁRIA**

Como resultado da atuação preventiva e repressiva, o Cade tem lidado com um volume expressivo de negócios em termos monetários. No ano de 2021, por exemplo, em termos de controle de estruturas, foram submetidos para análise 627 negócios, somando R\$ 1,7 trilhão em valor total de operações; além de terem sido concluídas 9 investigações de operações não notificadas, que resultaram na soma de R\$ 6,7 milhões em contribuições aplicadas. Já no âmbito do controle de condutas, considerando processos administrativos instaurados, acordos de leniência celebrados e TCC homologados, a soma foi de R\$ 1,3 bilhão de reais (BRASIL, 2021).

O Conselho é um dos órgãos da administração pública que mais contribuem com o recolhimento do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) (BRASIL, 2021). O FDD é um Fundo vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Secretaria Nacional do Consumidor (Unidade Orçamentária nº 30905 - Fundo de Defesa de Direitos Difusos), que tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos, conforme disciplina a Lei 9.008/1995. A Lei 12.529/2011 estabelece que o produto da arrecadação das multas aplicadas pelo Cade, inscritas ou não em dívida ativa, será destinado ao FDD, e como pode observar, entre 2015 e 2019, período de estudo desta pesquisa, mais de 90% dos recursos destinados ao FDD foram originados do Cade.

<b>Tabela 1 - Valores arrecadados - Receitas do FDD e Participação do Cade (R\$ milhões)</b>			
<b>ANO</b>	<b>Total das Receitas FDD (Lei 9.008/95)</b>	<b>Arrecadação CADE (Infração à Ordem Econômica)</b>	<b>%</b>
	(a)	(b)	(b/a)
<b>2015</b>	563,3	524,0	93%
<b>2016</b>	775,0	694,8	90%
<b>2017</b>	619,3	600,6	97%
<b>2018</b>	625,7	590,8	94%
<b>2019</b>	428,1	359,0	84%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

De acordo com informações dispostas no site do Cade, desde a vigência da Lei nº 12.529/2011, o órgão já destinou mais de R\$ 3,6 bilhões ao FDD. Trata-se de um órgão com poder relevante de levantamento de contribuições pecuniárias para a União, embora disponha de um orçamento pouco expressivo, de R\$ 53,8 milhões, conforme verificado

no ano de 2021. Este valor representa apenas 0,3% do orçamento do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), ao qual é vinculado, cujo orçamento era de R\$ 18,3 bilhões naquele ano.

Quando se compara o orçamento do Cade com outros órgãos da Administração Pública, mais especificamente com outras agências reguladoras federais, dada a sua natureza autárquica, o seu orçamento só se compara, em termos percentuais, com as agências da área da saúde, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA e a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, cujos orçamentos são de 0,5% e 0,3%, respectivamente, do orçamento do Ministério da Saúde, ao qual são vinculadas. Cabe ressaltar, contudo, que essas participações percentuais das agências da área da saúde resultam da própria magnitude orçamentária do Ministério da Saúde, que é o segundo ministério de maior orçamento da União, com R\$ 200,59 milhões, ficando atrás apenas do Ministério da Economia, com R\$ 871,42 milhões em 2021.

Relativamente ao orçamento da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, por exemplo, o orçamento do Cade é bastante reduzido, pois aquelas agências dispõem, respectivamente, de 16,4% e 10,0% do orçamento do Ministério de Minas e Energia, ao qual são vinculadas.

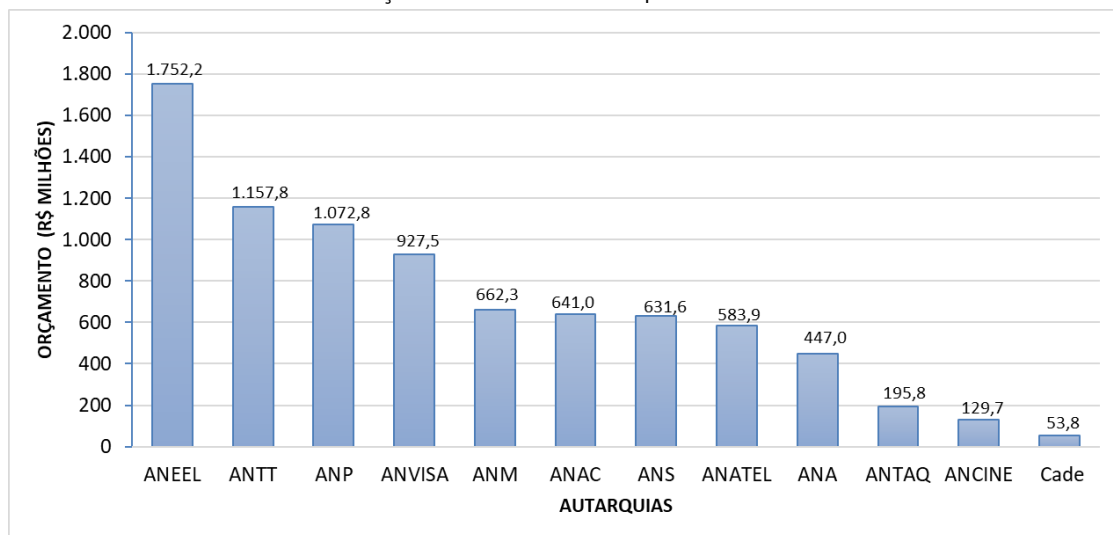
<b>Quadro 1 – Participação orçamentária das autarquias nos orçamentos dos ministérios em que são vinculadas</b>		
<b>Unidade orçamentária</b>	<b>Dotação Atual 2021 (R\$ milhões)</b>	<b>Participação % da Autarquia no Orçamento do Ministério</b>
<b>32000 - Ministério de Minas e Energia</b>	10.675	
32266 - Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL	1.752,2	16,40%
32265 - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP	1.072,8	10,00%
Agência Nacional de Mineração - ANM	662,3	6,2%
<b>36000 - Ministério da Saúde</b>	200.591	<b>Participação % da Autarquia no</b>

		<b>Orçamento do Ministério</b>
36212 - Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA	927,5	0,50%
36213 - Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS	631,6	0,30%
<b>30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública</b>	<b>18,347</b>	<b>Participação % da Autarquia no Orçamento do Ministério</b>
30211 - Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade	53,80	0,30%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIAFI, Base 5/5/2021.

Ainda que a pesquisa de restos a pagar realizada neste trabalho tenha ficado delimitada ao Cade, destaca-se, para efeitos ilustrativos, que o orçamento do Cade é, em termos absolutos, o menor entre as demais agências autárquicas federais do país.

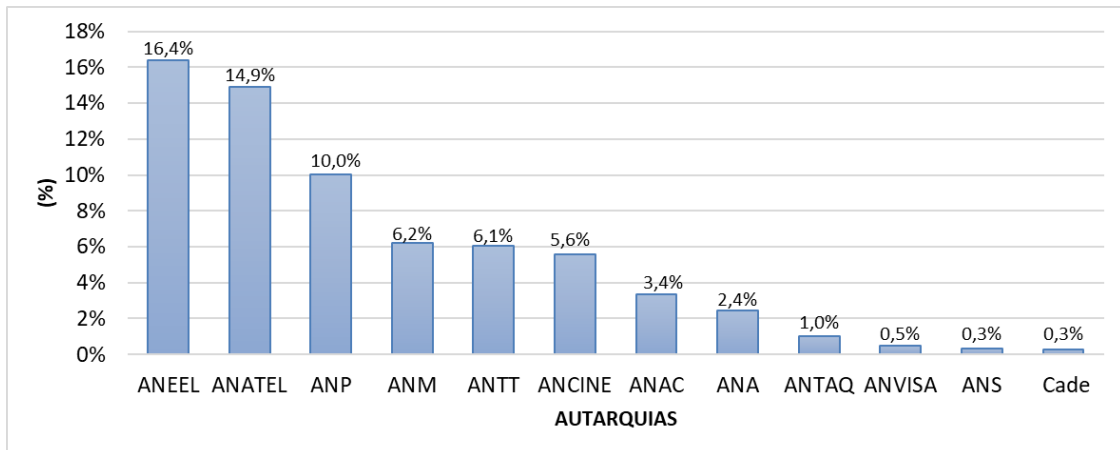
**Gráfico 2** – Orçamento das autarquias federais em 2021



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIAFI, Base 6/6/2022.

Igualmente, quando se observa a participação percentual do orçamento das autarquias nos respectivos orçamentos dos ministérios aos quais estão vinculadas, o Cade também aparece com a menor participação.

**Gráfico 3** – Participação percentual do orçamento das autarquias no orçamento dos respectivos ministérios em 2021



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIAFI, Base 6/6/2022.

Em que pese a expressividade orçamentária do Cade, a sua atuação técnica no combate às práticas anticompetitivas de mercado e no controle das operações de atos de concentração trouxe reconhecimento internacional ao órgão, tornando-o uma das principais agências antitruste do mundo, conforme demonstra a autarquia no documento sobre a cooperação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em 2019, a autarquia foi aceita como membro associado do Comitê de Concorrência da OCDE, no qual atuava desde o ano de 1997 e já incorporava todos os instrumentos legais de concorrência exigidos para um membro associado. De acordo com o Caderno CADE OCDE, no processo de adesão do Cade como membro associado, a OCDE reconheceu a evolução do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência nos últimos anos e os esforços empreendidos para alinhar a atuação do Cade às melhores práticas globais e também afirmou que o Cade “é considerado uma das entidades públicas mais eficientes no Brasil. Seu posicionamento como uma das principais autoridades de concorrência, tanto regionalmente quanto em nível global, reforça a perspectiva nacional de que se trata de uma autoridade pública modelo” (BRASIL, 2020).

Como resultado de valor para a sociedade, pode-se perceber que a atuação do Cade busca assegurar a qualidade e a eficácia do controle de concentrações e fortalecer o combate a condutas anticompetitivas, mesmo com o menor orçamento entre as agências autárquicas federais do país. A autarquia tem acompanhado as mudanças e as

transformações que estão acontecendo no mundo e tem alinhado a política concorrencial do país às boas práticas internacionais em matéria antitruste, sendo um membro associado da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Ainda que o orçamento anual do Cade contemple outras ações orçamentárias, conforme citado anteriormente, a ação de **Promoção e Defesa da Concorrência (2807)** é aquela que se relaciona com as atividades finalísticas do órgão e abarca todas as atividades da Autarquia para entrega de resultados à sociedade no cumprimento da sua missão de zelar pela manutenção de um ambiente concorrencial saudável, por isso foi escolhida como objeto de análise desse estudo.



4



## 4

## METODOLOGIA

A pesquisa, caracterizada como um estudo de caso, foi desenvolvida por meio de uma análise qualitativa, em que se buscou levantar informações na literatura, documentos e disposições legais sobre orçamento público e sobre o tema Restos a Pagar, de modo a descrever as principais conclusões em que os autores têm chegado sobre sua utilização na administração pública. Ao mesmo tempo, realizaram-se entrevistas semiestruturadas com gestores da área de orçamento do Cade, por serem atores chaves do processo, a exemplo de coordenadores e equipe de finanças, com a finalidade de colher suas percepções acerca do instituto de restos a pagar, e das práticas de gestão sobre o tema no Cade, a partir de roteiro de perguntas apresentado no anexo deste trabalho.

Para as entrevistas foi elaborado um roteiro, dividido em duas partes, sendo a primeira com questões subjetivas para identificação do cargo, tempo de experiência com o tema, identificação das práticas de controle interno para acompanhamento dos RP, identificação dos motivos que levam à inscrição de RP no órgão, se há grande volume de despesas nos últimos meses do ano, se a autarquia tem se utilizado dos restos a pagar como orçamento paralelo, verificar como é a transparência destas despesas e verificação de possíveis problemas ou benefícios em relação à prática de RP, entre outras perguntas dispostas no Anexo deste trabalho. Na segunda parte do roteiro, utilizou-se questões de múltipla escolha, especificamente para identificar os principais motivos que levam à inscrição das despesas em RP no Cade. Essa parte foi baseada em alguns motivos levantados na literatura, especialmente em alguns motivos apresentados por Cavalcanti (2018).

A escolha do público para as entrevistas foi definida em virtude de serem atores chaves do processo, desde a execução à tomada de decisão no tocante aos restos a pagar do órgão. Especificamente, participaram a Coordenadora-Geral de Orçamento, Finanças e Logística, o Coordenador e a Coordenadora substituta da área de finanças, que são os servidores que trabalham exclusivamente com o tema na instituição.

As entrevistas foram realizadas na modalidade *online*, por meio da plataforma de colaboração Microsoft *Teams* e foram gravadas após assinaturas dos respondentes no Termo de Consentimento.

O estudo possui também um aspecto quantitativo, pois foi realizada uma análise descritiva dos dados de RP no Cade. Para tanto, propôs-se primeiramente entender a estruturação do orçamento do órgão, que possui como ação finalística, a ação de Promoção e Defesa da Concorrência (2807), e outras ações de despesas de natureza administrativa como pagamento de pessoal e encargos sociais, pagamento de benefícios, entre outras.

Preliminarmente, foram extraídos diferentes relatórios do SIAFI, de modo a identificar a execução orçamentária e financeira total do órgão no período de 2015 a 2019, bem como o percentual de inscrição em restos a pagar, para então analisar especificamente a ação orçamentária de Promoção e Defesa da Concorrência (2807); averiguar a distinção entre os RP processados e RP não processados e o efetivo pagamento ao longo dos anos.

Para emissão dos relatórios de RP utilizou-se como parâmetro o mês de lançamento “MÊS 014” até o ano de 2020, de forma a contemplar as inscrições dos empenhos emitidos e não pagos no ano de 2019, pois, de acordo com o manual SIAFI, o “MÊS 014” é o mês em que os saldos das contas contábeis refletem o resultado do processo de encerramento das mesmas. Dessa forma, demonstrará a movimentação desejada na pesquisa. Destaca-se também que os valores apresentados se encontram expressos em valores correntes.

Por isso, tem-se que uma parte do trabalho foi realizada por meio de uma análise quantitativa de dados, na medida em que se buscou analisar os dados orçamentários do Cade no SIAFI, ao mesmo tempo em que se procurou descrever tais dados com o propósito de identificar algumas inferências sobre a execução das despesas e sua gestão sobre a ação de Promoção e Defesa da Concorrência (2807).

A análise dos restos a pagar ficou delimitada na instituição Cade, e não foi realizada comparação com outros órgãos em função das múltiplas especificidades das instituições que compõem a Administração Pública Federal.

Alguns fatores como volume de orçamento anual, bem como outras causas levam a uma maior ou menor inscrição em restos a pagar.

Em linhas gerais, as causas são multifatoriais, a começar pelas prioridades de cada pasta, se a execução é mais concentrada em investimentos, ou em despesas correntes, se executadas pela própria administração ou por meio de transferências para outros entes. Estes fatores, entre outros, implicam diretamente no volume de inscrição, no prazo de execução, bem como nos possíveis cancelamentos ao longo dos anos.

Diante disso, entendeu-se não ser viável realizar na presente pesquisa comparações entre os órgãos, pois não se obteria uma análise com os mesmos parâmetros, e que fosse possível distinguir o melhor ou pior desempenho da execução dos restos a pagar.

Ao final deste estudo pretendeu-se responder ao problema de pesquisa: O Cade tem utilizado do instrumento de restos a pagar como meio de postergar o seu orçamento e trabalhar com um orçamento paralelo? Quais os principais motivos que levam à inscrição das despesas em RP? Em quanto tempo os restos a pagar têm sido processados/pagos? Como está a utilização e a gestão dos RP na instituição? Sua utilização corrobora ou diverge do apontado pela literatura sobre o tema?



5



## 5

## RESULTADO

Os resultados apresentados neste trabalho foram obtidos a partir da análise do orçamento aprovado para o Cade nos anos de 2015 a 2019, observando especificamente as inscrições de restos a pagar e seus respectivos detalhamentos, e das entrevistas com gestores da área orçamentária da autarquia. O objetivo foi verificar o comportamento da sua execução na ação de Promoção e Defesa da Concorrência (Ação Orçamentária 2807) e, com isso, identificar como o instrumento tem sido utilizado na instituição, e se, de fato, tem sido usado como um orçamento paralelo. Para as entrevistas, foi utilizada uma amostra de três servidores do Cade, que trabalham diretamente com o tema de RP para verificar suas percepções sobre o assunto naquela instituição. Foram entrevistados o Coordenador de Finanças, com experiência de três anos no cargo, a Coordenadora substituta, servidora do órgão há oito anos, e a Coordenadora-Geral de Orçamento, Finanças e Logística, no cargo há cinco anos e meio. As entrevistas tiveram a finalidade de colher as percepções dos gestores acerca do instituto de restos a pagar e das práticas de gestão sobre o tema no Cade. A escolha do público para as entrevistas foi definida em virtude de serem atores chaves do processo, desde a execução à tomada de decisão no tocante aos restos a pagar da autarquia.

Destaca-se que a análise levou em consideração os restos a pagar inscritos a partir dos empenhos emitidos no período de 2015 a 2019, portanto, sua execução foi analisada até o exercício de 2020, quando foi possível analisar os RP inscritos em 2019.

A Tabela 2 traz os dados relacionados ao orçamento global da Autarquia com a dotação atualizada em cada ano, suas despesas empenhadas, liquidadas e pagas, além do percentual de saldo das despesas não pagas no exercício e passível de inscrição em restos a pagar.

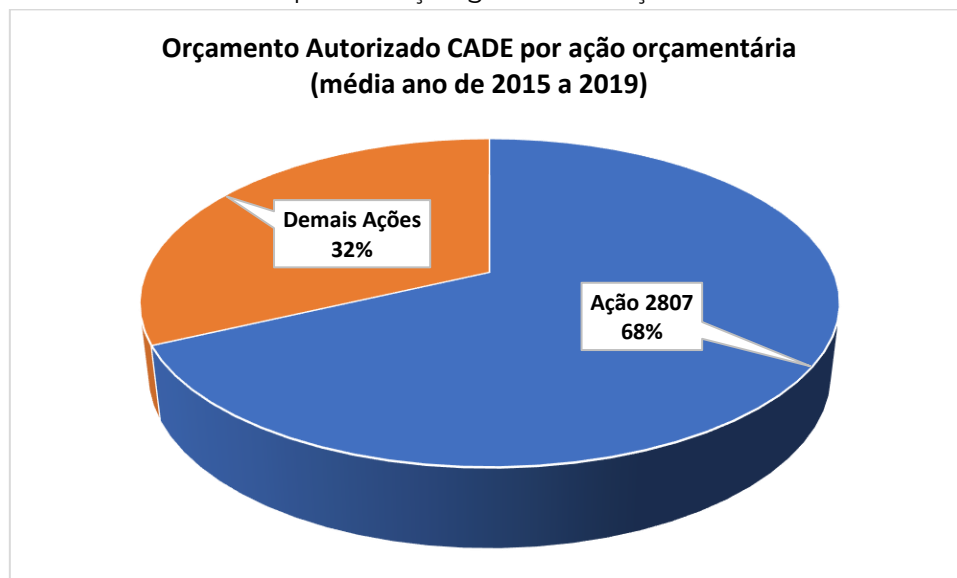
**Tabela 2 - Execução Orçamentária e Financeira e percentual de inscrição em RP Inclui todas as ações orçamentárias do Cade (R\$ milhões)**

Ano	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	% Empenhado	% de RAP inscrito
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (b/a)	(f) = (b-d)/(b)
2015	36,25	32,71	28,52	28,52	90%	13%
2016	33,84	32,99	28,06	27,98	97%	15%
2017	36,39	34,93	27,58	27,57	96%	21%
2018	68,75	57,33	36,98	35,92	83%	37%
2019	56,18	55,22	36,42	35,51	98%	36%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados SIAFI, Base 5/5/2021.

A partir de tais informações, verificou-se um percentual crescente de inscrição em restos a pagar no período de 2015 a 2019, superior ao próprio crescimento da dotação orçamentária anual. Enquanto a dotação orçamentária em 2015 era de R\$ 36,25 milhões, a inscrição em RP foi 13%, mas saltou para 36% em 2019, quando a dotação daquele ano foi de R\$ 56,18 milhões.

Quando se analisaram os dados orçamentários gerais buscando identificar especificamente a ação finalística de Promoção e Defesa da Concorrência (2807), observou-se que esta ação concentra em média 68% do orçamento anual do período analisado. As demais ações, aquelas relacionadas às despesas de natureza administrativa, como pagamento de pessoal e encargos sociais, pagamento de benefícios, entre outras, representam uma média de 32% do orçamento restante do período de 2015 a 2019. Portanto, a ação de Promoção e Defesa da Concorrência concentra cerca de 70% do orçamento anual do Cade, o que pode ser visto graficamente a seguir.

**Gráfico 4** - Representação gráfica do orçamento do Cade

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados SIAFI, Base 5/5/2021.

Em referência à inscrição em restos a pagar da ação finalística (2807), objeto da pesquisa, identificou-se um aumento do percentual de inscrição em restos a pagar nos anos de 2018 e 2019, possivelmente em virtude do aumento da dotação autorizada, que também apresentou um incremento médio de 72% em relação ao orçamento de 2015.

**Tabela 3 - Execução Orçamentária e Financeira e percentual de inscrição em RP Somente Ação 2807 - Promoção e Defesa da Concorrência (R\$ milhões)**

Ano	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	% Empenhado	% de RAP inscrito
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (b/a)	(f) = (b-d)/(b)
2015	24,80	22,30	18,30	18,30	90%	18%
2016	22,23	22,23	17,30	17,23	100%	23%
2017	24,18	23,62	16,26	16,26	98%	31%
2018	43,21	42,89	22,55	22,33	99%	48%
2019	41,94	41,92	23,12	23,03	100%	45%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados SIAFI, Base 5/5/2021.

De acordo com informação divulgada pela STN, a conta de restos a pagar RP processados da União não cresce muito ao longo dos anos em comparação com o saldo de RP não processados, o qual tem crescido substancialmente a cada ano (BRASIL, 2018).

No caso do Cade, verificou-se que 99% da inscrição em RP referem-se às despesas empenhadas e não liquidadas, os chamados restos a pagar não processados, e este comportamento tem se mantido ao longo do período analisado, indo ao encontro da conclusão apresentada pela STN sobre o estudo dos restos a pagar da União, bem como aos achados da literatura apresentada neste trabalho.

Além do mais, identificou-se que, diferentemente do comportamento dos demais órgãos da Administração Pública Federal, conforme apontado na análise apresentada pela STN, o pagamento dos restos a pagar do Cade, em sua grande maioria, está sendo realizado no ano subsequente à sua inscrição, como pode ser observado nos percentuais apresentados a seguir.

<b>Tabela 4 - Volume de RP pago no ano seguinte à inscrição</b>	
<b>ANO DE INSCRIÇÃO DO RAP</b>	<b>VOLUME DE RAP PAGO NO ANO SEGUINTE À INSCRIÇÃO</b>
2015	88%
2016	86%
2017	91%
2018	57%
2019	81%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados SIAFI, Base 5/5/2021.

A partir da Tabela 4, também pode-se observar que a liquidação e o pagamento dos empenhos inscritos em restos a pagar no período de 2015 a 2019 foram realizados, em sua grande maioria, no ano seguinte à sua inscrição, chegando a apresentar um percentual de 91% de pagamento em 2018 referente aos RP inscritos em 2017. Já os RP de 2018, foram pagos 57% em 2019, mas verificou-se que 84% do restante foi pago no ano subsequente, em 2020, o que mostra os pagamentos sendo realizados nos prazos estabelecidos na legislação vigente.



O fato de os restos a pagar estarem sendo processados no ano subsequente à sua inscrição não coaduna com o disposto na literatura estudada, que indica que os restos a pagar levam um tempo médio de quatro a cinco anos para a execução, como abordado por Carvalho (2012). Segundo a autora, embora no Brasil se adote o princípio da anualidade orçamentária, um quarto das dotações autorizadas no orçamento das despesas discricionárias não é executado no ano da autorização, e que, por meio da inscrição em Restos a Pagar, as dotações tramitam por mais de um exercício, dando ao orçamento brasileiro características plurianuais.

Diferentemente dos resultados apurados no Cade, a Tabela 5, divulgada no I Encontro com as Setoriais de Contabilidade do Governo Federal de 2021, revela que o orçamento de restos a pagar processados da União tramita por vários exercícios, o que vai ao encontro da literatura.

**Tabela 5 – Montante do estoque de Restos a Pagar Processados (União - out/2021)**

ANO RP	Valor	Percentual
2002	3.605.000,00	
2004	160.608,44	
2005	1.525.463,96	
2006	5.591.074,43	
2007	38.677.520,14	
2008	80.248.853,13	
2009	170.260.576,58	49,7%
2010	197.177.302,00	
2011	574.557.294,50	
2012	627.706.974,13	
2013	1.020.567.946,73	
2014	1.178.597.773,42	
2015	561.933.425,15	
2016	1.034.851.687,14	11,5%
2017	1.127.903.890,24	12,6%
2018	623.839.232,62	6,9%
2019	117.214.373,56	1,3%
2020	1.614.365.947,19	18,0%
Total	8.978.784.943,36	100,0%

Fonte: STN - 1- ENCONT 2021 – Encontro com as Setoriais de Contabilidade do Governo Federal, acesso 15/05/2022 (Modificada).

Pode-se verificar que restam saldos de RPP de 2002 pendentes de verificação para pagamento ou cancelamento, o que evidencia uma deficiência nos controles e na gestão dos RP da administração pública federal.

Ainda, para identificar o comportamento dos restos a pagar no Cade e, tendo em vista que o maior volume é pago no ano subsequente à sua inscrição, optou-se por analisar o percentual de cancelamento no primeiro ano do RP.

<b>Tabela 6 - Percentual cancelamento de RP no primeiro ano de execução</b>						
<b>Ano</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Média</b>
<b>% Cancelamento RP no primeiro ano de execução</b>	6%	2%	11%	25%	4%	10%

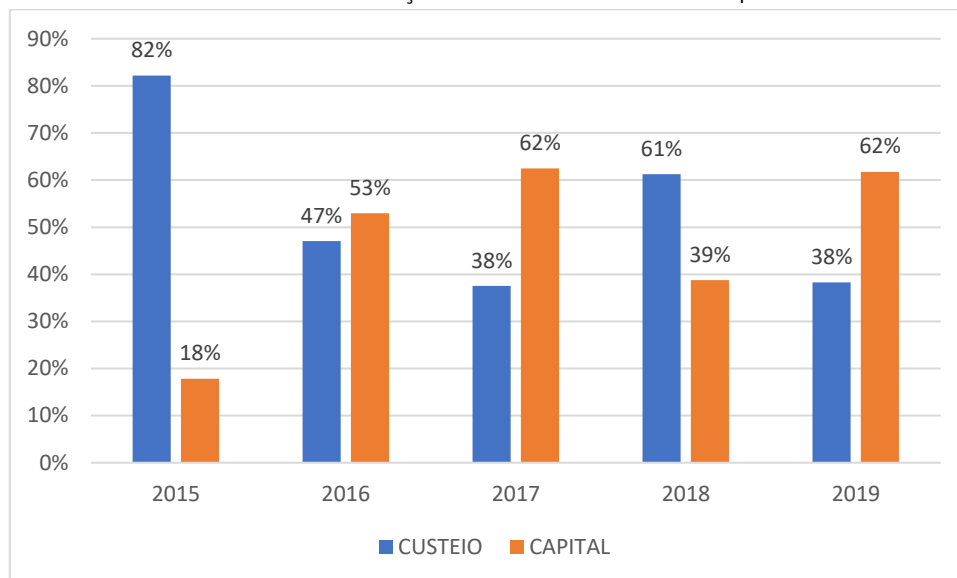
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados SIAFI, Base 5/5/2021.

Pode-se observar que do total das despesas inscritas em 2015, apenas 6% foram canceladas no ano seguinte das despesas inscritas em 2016, 2% foram canceladas no ano posterior, este percentual aumentou em 2017 e 2018, mas voltou a se reduzir no ano seguinte, com média de 10% de cancelamento no período.

Conforme se aponta adiante na análise das entrevistas com gestores de orçamento e finanças realizadas durante a pesquisa, a equipe tem realizado esforço junto aos fiscais de contratos e áreas demandantes das despesas, de modo a imprimir celeridade no processo de execução e evitar reinscrições de RP e consequente transferência de orçamento para exercícios posteriores, evitando a geração de passivos desnecessários para o órgão.

O estudo permitiu também identificar a natureza das despesas empenhadas em RP.

**Gráfico 5 - Inscrições em RP: Custeio e Capital**

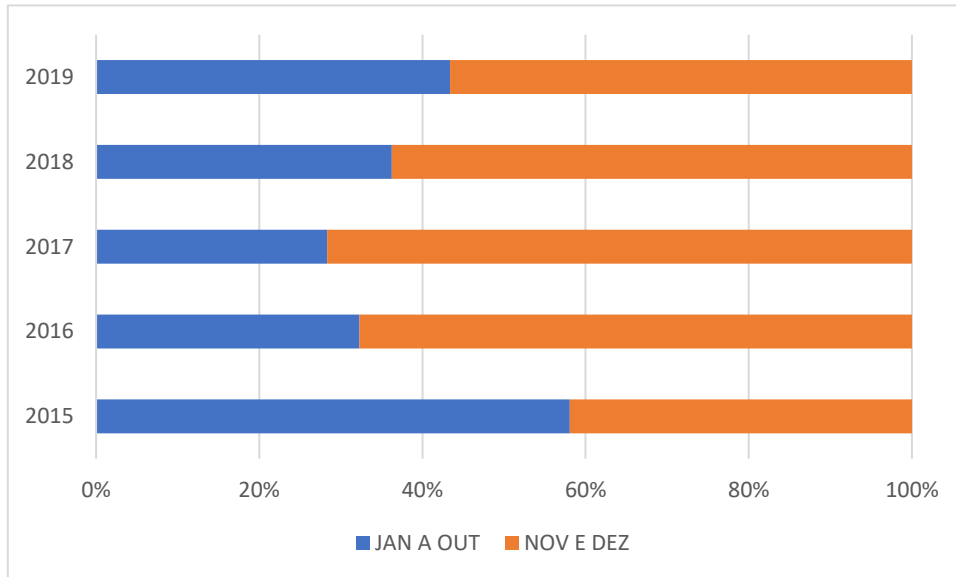


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIAFI, Base 6/6/2022.

Por meio do Grupo de Natureza de Despesa (GND) que objetiva exprimir, em maior grau de detalhamento, a repercussão econômica do gasto, verificou-se que não há um comportamento padrão de inscrição em custeio ou capital ao longo do período analisado. Em 2015, grande parte do volume de empenhos inscritos em RP foi de despesas correntes (custeio). Já em 2017 e 2019 ocorreu o inverso, pois nesse período foi inscrito um percentual maior de investimentos (capital). Na média do período analisado as despesas de custeio representaram 53% das inscrições em RP e os investimentos somaram 47%, o que corrobora com os relatos das entrevistas realizadas.

Buscando ainda identificar se os achados da literatura quanto às inscrições em final de ano também são identificados no Cade, foram realizadas análises das datas de emissão dos empenhos inscritos em RP para verificação. Na realidade, procurava-se identificar a prática do “novembrar” e “dezembrar” no órgão. Tais termos são usados pela literatura, a exemplo do trabalho de Cavalcanti (2018), para caracterizar a prática de efetuar a execução do orçamento aprovado na LOA nos últimos meses do ano.

**Gráfico 6** - Inscrição de RP: Mês de emissão do empenho



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIAFI, Base 6/6/2022.

Verificou-se que o maior volume de inscrições em RP no período analisado foi de despesa empenhada nos dois últimos meses do ano, o que poderia caracterizar a prática de “novembrar” e “dezembrar” apontada por Cavalcanti (2018) e Barros e Cavalcante (2021), identificada no órgão.

Segundo os gestores entrevistados da área orçamentária da autarquia, tais inscrições referem-se principalmente a despesas de capital, que, devido à complexidade do processo de compras, não permite pagamento nos primeiros meses no ano. Além disso, os contingenciamentos ocorridos por meio do Decreto de Programação Financeira do Governo Federal também contribuem para a emissão tardia dos empenhos.

Além disso, foi apontado na entrevista, a existência de inscrições de custeio nos últimos meses, contudo em menor percentual. São despesas dos meses de dezembro que, em virtude do princípio da competência, vão ser liquidadas e pagas no mês de janeiro do ano seguinte, após o devido ateste da entrega dos serviços efetuados. Isto implica dizer que, necessariamente 1/12 (um doze avos) do orçamento destes contratos se enquadram nessa situação.

Na percepção dos gestores entrevistados, o RP é um importante e necessário instrumento para a instituição, pois permite a utilização do orçamento em despesas que não tiveram tempo hábil de serem

realizadas no ano de emissão do empenho, seja em virtude do processo de contratação ser moroso, no caso de despesas de investimento, ou mesmo das despesas de custeio de que não cumpriram todos os estágios dentro do exercício, ou por contingenciamento do orçamento.

Como por exemplo, pode-se verificar que entre os anos de 2015 e 2019 a execução dos RP inscritos na ação de Promoção e Defesa da Concorrência foi realizada com despesas de investimento para aquisição de equipamentos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para automação de atividades da Autarquia e segurança de dados; serviços de gerenciamento de infraestrutura; realização de eventos ligados à cultura da concorrência; despesas realizadas com a finalidade de assegurar a entrega de serviços de qualidade à sociedade, em consonância com a Política Pública de Defesa da Concorrência.

Segundo os gestores entrevistados, a gestão dos restos a pagar tem sido efetiva para não postergar o orçamento para longos exercícios, reduzindo passivo para o órgão; a prática de emissão de empenhos nos últimos meses do ano é reconhecida, mas sua ocorrência é justificada principalmente em função das despesas de capital, a exemplo de outros órgãos da administração pública; a utilização do instrumento é necessária devido à complexidade do processo de compras, bem como ao contingenciamento ocorrido por meio do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira ao longo do ano. Foi destacado que tal prática não leva a contratações sem planejamento, pois as despesas estão contempladas em um Planejamento Anual de Compras do órgão aprovado de acordo com a necessidade das áreas.

Os gestores destacam ainda que são realizados controles internos e que tem imprimido esforços para acompanhamento da execução dos restos a pagar. Os processos são instruídos no Sistema de Eletrônico de Informações – SEI, de forma a reduzir o acúmulo de despesas ao longo dos anos e também identificar possíveis cancelamentos de RP sem indício de execução. De fato, ao se analisar as inscrições de restos a pagar do Cade atualmente, no mês de maio de 2022, observou-se que o órgão possui um estoque de apenas 3% de RP de 2019; 35% de 2020 e 63% 2021, o que totaliza R\$ 7,0 milhões a pagar, representando 17% da dotação atualizada para 2022 de R\$ 41,8 milhões da Ação 2807, objeto do presente estudo.

Tendo em vista os dados analisados na pesquisa e as entrevistas realizadas com os gestores da área orçamentária do Cade, conclui-se que a autarquia não utiliza do instrumento de restos a pagar para postergar seu orçamento por longos períodos de tempo, de modo que se refuta a hipótese levantada no presente estudo de que o órgão também utiliza o instrumento de restos a pagar como “orçamento-paralelo”.





## 6

## CONCLUSÃO

O presente trabalho foi realizado com o objetivo de analisar a execução dos Restos a Pagar (RP) do Cade, inscritos no período de 2015 a 2019, e identificar as causas da inscrição e o comportamento da execução e desses recursos na instituição à luz da literatura apresentada sobre o assunto. O RP refere-se a um mecanismo legal do sistema orçamentário-financeiro utilizado pela administração pública brasileira para manter créditos orçamentários em exercícios posteriores àqueles em que foram empenhados. O tema tem sido o foco de alguns trabalhos acadêmicos, que têm mostrado que esse instrumento serve para potencializar a execução de despesas fora do orçamento anual e sendo utilizado como um orçamento paralelo, por serem mantidos em estoque por longo período de tempo.

Na prática, é um mecanismo que permite o aproveitamento do orçamento na realização de despesas que não tiveram tempo hábil para sua realização no ano de emissão do empenho. Em muitas situações, os RP funcionam como um importante recurso para viabilizar a ação governamental.

A ação governamental finalística do Cade está relacionada à Promoção e Defesa da Concorrência, por meio do combate a condutas anticompetitivas (atuação repressiva) e controle de atos de concentração (atuação preventiva), bem como atuação educativa, por meio da prática ativa de difusão da cultura de concorrência.

O Cade é uma autarquia vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), integra Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e é um dos responsáveis pela promoção de uma economia competitiva no Brasil com manutenção da livre concorrência, nos termos da Lei nº 12.529/2011. A Lei estabelece que constituem infração da ordem econômica, os atos que tenham por objeto ou possam limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa; dominar mercado relevante de bens ou serviços; aumentar arbitrariamente os lucros; e exercer de forma abusiva posição dominante.

Para a execução de suas ações de promoção e defesa da concorrência, a autarquia contou, em 2021, com um orçamento da ordem de R\$ 53,8 milhões, o que representa apenas 0,3% do orçamento do MJSP, ao qual é vinculado, cujo orçamento foi de R\$ 18 bilhões naquele ano. Trata-se de um orçamento pouco expressivo quando comparado com outras autarquias federais no mesmo período, como as agências reguladoras. Em termos percentuais, se compara apenas com as agências reguladoras da área da Saúde, ANVISA e ANS, cujos orçamentos são de 0,5% e 0,3%, respectivamente, do orçamento do Ministério da Saúde, ao qual são vinculadas, mas em termos absolutos é a autarquia com a menor dotação orçamentária.

A análise do RP do órgão foi realizada por meio da ação orçamentária de Promoção e Defesa da Concorrência (2807), que concentra cerca de 70% do orçamento anual do Cade no período analisado. Os dados mostraram um aumento da inscrição em restos a pagar no período de 2015 e 2019. O percentual de RP sobre o valor empenhado em 2015 foi de 18% e em 2019 foi de 45%.

Os dados mostraram também que 99% da inscrição em RP referem-se às despesas empenhadas e não liquidadas, os chamados restos a pagar não processados, e este comportamento tem se mantido ao longo do período analisado, indo ao encontro de achados da literatura apresentada neste trabalho. Por outro lado, identificou-se que o pagamento dos restos a pagar do Cade, em sua grande maioria, está sendo realizado no ano subsequente à sua inscrição, diferentemente do que estabelece a literatura sobre o tema.

Também, a liquidação e o pagamento dos empenhos inscritos em restos a pagar no período de 2015 a 2019 foram realizados, em sua grande maioria, no ano seguinte à sua inscrição, chegando a apresentar um percentual de 91% de pagamento em 2018 referente aos RP inscritos em 2017. Já quanto aos RP de 2018, foram pagos 57% em 2019, mas verificou-se que 84% do restante foi pago no ano subsequente, em 2020, o que mostra os pagamentos sendo realizados nos prazos estabelecidos pela legislação vigente. Esses dados não se coadunam com a literatura estudada.

Relativamente ao cancelamento do RP no ano subsequente à sua inscrição, notou-se que do total das despesas inscritas em 2015, apenas

6% foram canceladas no ano seguinte. Das despesas inscritas em 2016, 2% foram canceladas no ano posterior. Este percentual aumentou em 2017 e 2018, mas voltou a se reduzir no ano seguinte, com média de 10% de cancelamento no período.

Quanto à natureza das despesas empenhadas em RP, na média, no período de 2015 a 2019, as despesas de custeio representaram 53% das inscrições e os investimentos somaram 47%, o que corrobora com os relatos das entrevistas realizadas, mas quando se observou as inscrições de final de ano em restos a pagar, a maior inscrição foi com investimento. A análise também permitiu identificar a prática do “novembrar” e “dezembrar” no órgão, justificadas pelas despesas de investimento.

Na percepção dos gestores entrevistados, o RP é um importante e necessário instrumento para a instituição, pois permite a utilização do orçamento em despesas que não tiveram tempo hábil de serem realizadas no ano de emissão do empenho, e entendem que a gestão dos restos a pagar tem sido efetiva para não postergar o orçamento para longos exercícios, reduzindo passivo para o órgão.

A partir de toda a pesquisa realizada, pode-se concluir que a autarquia não utiliza do instrumento de restos a pagar para postergar seu orçamento por longos períodos de tempo, de modo que se refuta a hipótese levantada no presente estudo (de que o órgão também utiliza o instrumento de restos a pagar como “orçamento-paralelo”).

A pesquisa cumpriu o seu objetivo de realizar uma análise do instrumento de restos a pagar do Cade na medida em que se pode observar o comportamento de inscrição em exercício corrente e execução em exercícios posteriores, durante um período de cinco anos. Como o foco desse trabalho ficou delimitado no Cade, não se comparou a utilização daquele instrumento com outros órgãos da administração pública, o que pode ser apontado como recomendação para trabalhos futuros. A qualificação das múltiplas especificidades de cada órgão, como por exemplo, volume de orçamento anual, características de execução das pastas com despesas correntes ou investimentos, transferências de recursos para outros entes, prioridades de gestão, entre outras, poderá sinalizar ainda outras alternativas de pesquisa.



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças Públicas**. *Teoria e Prática no Brasil* Editora Campus, 2016.

ALVES, Gustavo Henrique Tardelli. O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil. Brasília: **Revista da Controladoria Geral da União**, 2015.

AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 580-595, 2017.

BARROS, Josinaldo da Silva. **Impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos: o caso do departamento de ciência e tecnologia do exército brasileiro**. 2020. 88 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020.

BARROS, Josinaldo da Silva; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos: o caso do departamento de ciência e tecnologia do exército brasileiro. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO**, Brasília, volume 11, nº 02, 2021, pgs 68-88.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 4.320 de 1964**. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 15 abr. 2021.

Congresso Nacional. **Legislação. Decreto nº 93.872/86**. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm). Acesso em: 15 abr. 2021.

Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Relatório integrado de Gestão do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) - Exercício 2021**. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/acesso-a-informacao/Transpar%C3%A2ncia%20e%20Presta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Contas/Relat%C3%B3rio%20Integrado%20de%20Gest%C3%A3o%202021.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2022.

Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Caderno Cade OCDE**. 2020. Disponível em:

<https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2020/caderno-cade-ocde-2020.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2022.

**Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm). Acesso em 14 jan. 2021.

. **Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995.** Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9008.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9008.htm). Acesso em: 28 mai. 2022.

. Ministério da Economia. Tesouro Nacional. **Manual SIAFI. 020317 - RESTOS A PAGAR.** Disponível em: <https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais>. Acesso em: 24 abr. 2021.

Ministério da Economia. Tesouro Nacional. **Notícias: Decreto traz mudanças na regulamentação de restos a pagar da União.** 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/decreto-traz-mudancas-na-regulamentacao-de-restos-a-pagar-da-uniao>. Acesso em: 06 fev. 2021.

Ministério da Economia. Tesouro Nacional. **ENCONT 2021. Encontro de Setoriais Contábeis:** Videoconferência 2021 (ENCONT 2021). Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/informacoes-e-eventos/uniao/encont/encont-2020-1>. Acesso em: 15 maio. 2022.

Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria do Acórdão no 1039/2006.** Plenário do Tribunal de Contas da União. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, apud ALVES, 2015, p. 143).

CARVALHO, Munique Barros de. **Restos a pagar e a anualidade orçamentária.** Monografia apresentada ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC). Curso de especialização em orçamento público. Brasília/DF, 2012.

CARVALHO, Munique Barros de. Restos a pagar e a anualidade orçamentária. Orçamento público: **VI Prêmio SOF de Monografias:** coletânea / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. – Brasília: Esaf, 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.

DOMINGUES, João Luiz. **O Impacto dos Restos a Pagar não Processados na Programação Orçamentária, Financeira e na Gestão Administrativa do Ministério da Justiça**. Trabalho de Especialização em Orçamento Público do Instituto Serzedello Corrêa – ISC do Tribunal de Contas da União (TCU). Brasília/DF, 2010.

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

FURIATI, Alexandre Ávila. **Restos a pagar e o “orçamento paralelo”**. Brasília: UNB, 2011.

GIACOMONI, James. **Orçamento Governamental** - Teoria - Sistema - Processo. 18ª Edição. Disponível em: Minha Biblioteca, Grupo GEN, 2018. 9788597019018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597019018/>. Acesso em: 17 dez. 2021.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. Disponível em: Minha Biblioteca, Grupo GEN, 2021. 9788597027839. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027839/>. Acesso em: 15 dez. 2021.

MENDES, Constantino Cronemberger; SOUZA, Thiago Silva; ABREU, Welles Matias de. **XI Prêmio SOF de monografias**, 2ª menção honrosa: Orçamento plurianual e planejamento-conflitos alocativos, distributivos e equilíbrio fiscal. 2022.

NASCIMENTO, Luciano Moura Castro do. Os impactos da edição do Decreto nº 9.428/2018 na gestão das disponibilidades de caixa do Governo Federal. **REVISTA CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS**, v. 1, n. 01, 31 maio 2020. Disponível em <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/78>. Acesso em 16/12/2021.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. *In*: GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, J. L. (org.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. Coletânea – Brasília. ENAP, 2006. 2v. p. 185-217.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**. Disponível em: Minha Biblioteca, (5th edição). Grupo A, 2015.





ANEXO  
**ANEXO**

## **ANEXO - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS**

Público a ser entrevistado: Coordenadora-Geral de Orçamento, Finanças e Logística (CGOFL), Coordenador de Finanças (COF) e servidora da Coordenação de Finanças (COF).

### **PARTE 1**

1. Qual o Cargo?
2. Quanto tempo no Cargo?
3. Qual o conhecimento sobre o tema RP?
4. Qual o envolvimento da alta administração na gestão dos restos a pagar?
5. Na sua percepção, quais os principais motivos que levam à inscrição em RP?
6. Em quanto tempo os RP têm sido executados?
7. Como são os controles internos e a gestão sobre os RPP e RPNP na Autarquia?
8. Como é a capacidade de empenho ao longo do exercício?
9. A maioria dos empenhos é emitida nos últimos meses do ano?
10. Existe pressão para empenhar todo o orçamento autorizado no final do exercício de modo a não perder orçamento no próximo ano?
11. Tendo em vista que pela literatura o “orçamento paralelo” pode ser entendido como o volume excessivo de despesas inscritas em RP anualmente que compromete a execução orçamentária e financeira do próximo ano; e que é uma prática que desrespeita o princípio da anualidade e do equilíbrio orçamentário, uma vez que a emissão do empenho é realizada em um ano fiscal, com efeitos financeiros nos exercícios seguintes, você considera que o Cade tem se utilizado dos Restos a Pagar como “orçamento paralelo” para o órgão?
12. Como é dada a transparência às despesas executadas, via RAP, no órgão?
13. Quais problemas ou benefícios você considera em relação à prática de RP?

## PARTE 2

Segundo Cavalcanti (2018), em sua dissertação de mestrado do IPEA intitulada MOTIVOS PARA A INSCRIÇÃO DE DESPESAS EM RESTOS A PAGAR: Uma pesquisa empírica sobre a percepção de gestores públicos federais, **a literatura e a percepção de alguns gestores públicos apontam alguns motivos** para a inscrição em RP, entre eles alguns estão listados a seguir.

Você identifica alguns destes motivos no Cade?

### 1.1. MOTIVOS PARA O EMPENHO TARDIO

- Contingenciamento/Liberação tardia de recursos orçamentários
- Garantir o aproveitamento da dotação orçamentária
- Receio de redução do orçamento no ano seguinte
- Atendimento de demandas políticas
- Aprovação tardia de créditos adicionais
- Falta de planejamento
- Reflexos na gestão orçamentária e financeira: “novembrar” e “dezembrar”

(Observação: os termos “novembrar” e “dezembrar” são utilizados para identificar a prática de executar o orçamento nos últimos meses do ano)

### 1.2. MOTIVOS PARA A NÃO-LIQUIDAÇÃO

- Complexidade do processo licitatório
- Outros empecilhos burocráticos
- Despesas intrinsecamente plurianuais
- Empenho integral
- Oposição caixa/competência: “processinho de dezembro”
- Imprevisibilidade na execução de obras
- Simultaneidade entre liquidação e pagamento

2. Além destes motivos, haveria outros a destacar na instituição?



idn

Bo  
pro  
cit  
ref  
Nos  
são

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO