

Restos a Pagar na Educação a Distância: orçamento paralelo ou fôlego para a política de EaD

Thatiana Marques dos Santos¹, Mariana da Silva Rodrigues²

¹UFMG/CAED/thatianams@gmail.com

²UFMG/CAED/marianasp.adm@gmail.com

Resumo – As despesas empenhadas, mas não pagas até o final do exercício financeiro são inscritas em restos a pagar e podem impactar a credibilidade, a eficiência e a transparência do orçamento público. No entanto, nos últimos anos essa prática tem se tornado cada vez mais comum no governo federal, em especial nos financiamentos feitos pelo Ministério da Educação. Nesse cenário, o objetivo geral do estudo é analisar as circunstâncias que levam a utilização da conta restos a pagar na execução das despesas do Centro de Apoio à Educação a Distância - CAED da UFMG. Os resultados demonstraram que apesar dos esforços na literatura para limitar inscrever as despesas como restos a pagar, em universidades em que a educação a distância não está incorporada como atividade permanente tal opção tem sido crucial para a perenidade das ofertas de cursos em EaD, devido contexto incerto de repasse dos recursos financeiros.

PALAVRAS-CHAVE: Restos a Pagar, Financiamento, Execução Orçamentária, Educação a Distância

Abstract – The expenditure committed but not paid by the end of the financial year is entered in unpaid commitments and may have an impact on the credibility, efficiency and transparency of the public budget. However, in recent years this practice has become increasingly common in the federal government, especially in funding from the Ministry of Education. In this scenario, the overall objective of the study is to analyze the circumstances that lead to the use of the remainder account to pay in the execution of the expenses of the Center for Support to Distance Education - CAED of UFMG. The results showed that despite efforts in the literature to limit enrollment of expenses as leftovers, in universities in which distance education is not incorporated as a permanent activity, this option has been crucial for the continuity of courses offered in Distance Education due to context uncertainty of transfer of financial resources.

KEY-WORDS: Unpaid commitments; Financing; Budgetary Execution; Distance Education

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos a discussão sobre a eficiência na gestão pública vem obtendo cada vez mais notoriedade, seja pelos escândalos de corrupção, por outros crimes que envolvem desvio de recursos públicos ou pela maior conscientização da população. De forma geral, após a publicação da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF) - e da Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso a Informação (LAI) -, observa-se, por parte dos cidadãos, maior exigência em relação as ações praticadas pelo governo ao demandar um nível maior de controle e transparência, principalmente em relação às medidas envolvendo a alocação de recursos (SLONSKI, 2011).

Neste contexto, o planejamento orçamentário torna-se essencial para conseguir administrar corretamente as contas públicas, assim como estimular a qualidade do gasto e orientar a tomada de decisão do governo. Segundo Giacomoni (2010) não se pode deixar de descartar as complexidades para elaboração de um bom planejamento do orçamento público, que deve atentar-se a “multiplicidade de aspectos como político, jurídico, contábil, econômico, financeiro e administrativo” (GIACOMONI, 2010, p.54). Nas palavras de Nascimento (2002),

O orçamento público e a teoria do orçamento podem ser analisados de diferentes perspectivas: como instrumento de planejamento, como aspecto básico de política fiscal, como instrumento de controle político, como sistema de informação, como instrumento de suporte à gestão governamental e como instrumento de avaliação do gasto público. (NASCIMENTO, 2002, p. 139)

Dessa forma, o orçamento público, apesar de ser uma lei que prevê receitas e fixa despesas, não deve ser analisado somente sob um aspecto isolado, porque ele é uma fonte que proporciona uma grande gama de informações, sejam elas contábeis, econômicas ou políticas. Diante da diversidade de interpretações que podem ser propostas para examinar o resultado do orçamento, há na literatura uma forte recorrência de análise sobre a eficiência da execução orçamentária baseada no uso ou não da conta “restos a pagar”, em que são transportados valores entre exercícios orçamentários e denominado por muitos autores como orçamento paralelo¹. Flynn e Pessoa (2014, p. 8-10) afirmam que o uso recorrente da mencionada conta pode indicar uma “fraqueza na regulação em uma das fases do ciclo financeiro, além de levar a perda de credibilidade do orçamento em si e a uma menor transparência”.

De acordo com Aquino e Azevedo (2017), no período de 2003 a 2014 o total de restos a pagar do governo federal aumentou de R\$ 33 para R\$ 227 bilhões. Na atualidade, “ mais da metade da execução dos investimentos públicos do governo federal tem sido feita via restos a pagar, através de créditos autorizados em orçamentos anteriores” (ALMEIDA, 2013, p.129 citado por AQUINO E AZEVEDO, 2017, p. 581).

¹ Para saber mais sobre orçamento paralelo, ver: FURIATI (2011)

Segundo nota explicativa publicada pelo Ministério da Educação (MEC)², no ano de 2016, dentre os órgãos superiores do governo, o MEC possuía o maior volume de restos a pagar inscritos. Nesta conjuntura, torna-se relevante compreender como ocorre a execução financeira dos recursos destinados à educação e, principalmente, deduzir os principais fundamentos que levam a utilização da conta restos a pagar mesmo sob a ameaça de ser reconhecido como um órgão de gestão orçamentária ineficiente, pouco transparente ou mesmo com orçamentos simultâneos.

Em busca de respostas mais concretas, elegeu-se aprofundar o estudo na Educação a Distância (EaD) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em virtude da facilidade de acesso aos dados e tempo para coleta das informações. Como efeito, permite-se interpretar o comportamento individual do saldo da conta restos a pagar nesse ambiente.

Para tanto, neste artigo, definiu-se como objetivo geral: analisar as circunstâncias que levam a utilização da conta restos a pagar na execução das despesas do Centro de Apoio à Educação a Distância - CAED da UFMG. Em busca do alcance do objetivo geral, delimitou-se os seguintes objetivos específicos: (a) demonstrar o volume de inscrição na conta restos a pagar; (b) apurar o percentual de utilização dos recursos dentro do exercício de competência; (c) analisar os principais motivos e reflexos das despesas inscritas em restos a pagar.

Como metodologia, predominou-se a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Para isso, recorreu-se a livros, artigos, periódicos, dissertações, notícias, legislações sobre o tema. Também foram consultados relatórios extraídos por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP).

A pesquisa está estruturada em cinco seções, iniciando com essa introdução. A seguir, na segunda seção, há a apresentação dos principais conceitos teóricos que fundamentam esta pesquisa: a educação a distância e sua forma de financiamento; breve relato sobre a despesa pública apresentando conceito, classificações e estágios; e sobre os restos a pagar. A terceira seção descreve a metodologia adotada no estudo, seguido da análise dos resultados. Por fim, apresentam-se as conclusões do trabalho.

QUADRO TEÓRICO

A Educação a Distância pública e sua forma de financiamento

A educação a distância pública no Brasil ganhou força em 2006 quando o Ministério da Educação - MEC lançou Política da Universidade Aberta do Brasil - UAB, criada com o objetivo de sistematizar as ações, programas, projetos e atividades pertencentes às políticas públicas voltadas para a ampliação e interiorização da oferta

² Disponível em:

<http://ramec.mec.gov.br/component/search/?searchword=restos%20a%20pagar&searchphrase=all&Itemid=8>. Acesso em: 04/07/2018.

do ensino superior gratuito e de qualidade no Brasil.

Na UFMG, a educação a distância iniciou-se em 2003 com a criação do Centro de Apoio a Educação a Distância (CAED), que tem a finalidade de estruturar e articular a Educação a Distância na UFMG e o seu processo de institucionalização fortaleceu-se em 2010, quando se tornou um Departamento Administrativo ligado à Pró-Reitoria de Graduação e Unidade Gestora (UG) passando a ser uma unidade orçamentária investida de poder para gerir créditos orçamentários e/ou recursos financeiros.

A educação a distância da UFMG oferece cursos em nível de Graduação, Pós-Graduação, Aperfeiçoamento e Atualização. Os cursos de Graduação e Pós-Graduação são ofertados na modalidade semipresencial, uma vez que os cursos são realizados por meio de atividades a distância e também são exigidos encontros presenciais regulares no polo de apoio presencial. Os cursos de Aperfeiçoamento e Atualização são livres e alguns totalmente a distância e auto instrucional.

Os cursos de graduação e especialização lato sensu são oferecidos por meio do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) que são geridos pela Coordenação de Aperfeiçoamento e Ensino Superior (CAPES) do Ministério da Educação (MEC) e são financiados majoritariamente por meio da transferência de crédito de órgão da administração pública federal, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza. Uma das formas de transferência de crédito é através da assinatura de Termo de Execução Descentralizada - instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática.

Já os cursos de aperfeiçoamento e atualização ofertados nas IFES, por meio do fomento das Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECADI e Secretaria de Educação Básica – SEB, são financiados através de destaque orçamentário, que é uma operação descentralizadora de crédito orçamentário, em que um Ministério ou Órgão transfere para outro Ministério ou Órgão o poder de utilização dos recursos que lhe foram dotados.

Conforme descrito acima, o financiamento dessa política pública nas universidades provém do MEC, por meio da descentralização dos créditos orçamentários como um mecanismo alternativo para o fomento, implantação e execução de cursos de graduação e pós-graduação a distância, configurando uma atividade de caráter temporário. As universidades públicas brasileiras não têm ainda a educação a distância incorporada as suas atividades permanentes, com um orçamento previsto e um planejamento traçado. Assim as universidades cumprem o objeto do financiamento oferecendo os cursos conforme acordado por meio da parceira com o MEC em que este concede o recurso financeiro e a universidade em contrapartida disponibiliza estrutura física, pessoal especializado e o seu conhecimento e experiência na área de educação.

O financiamento da educação a distância na UFMG iniciou-se em 2007, ano em que a universidade recebeu o primeiro aporte de recursos financeiros para estruturar as atividades iniciais dessa modalidade de ensino, porém esses recursos eram executados pela Pró-Reitoria de Graduação em uma gestão conjunta com os cursos da modalidade presencial. E em 2011, quando o CAED passou a ter poder para gerir créditos orçamentários e/ou recursos financeiros destinados à educação a

distância na universidade, foi possível acompanhar de forma mais clara e efetiva a execução dos recursos financeiros destinados a esse fim, razão pela qual a pesquisa se limitou ao período de 2011 a 2015.

Na busca por uma estrutura mais ágil e menos burocratizada, a UFMG trabalha em parceria com a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep) que tem a finalidade de dar apoio, suporte administrativo e finalístico aos projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico da universidade. Assim a execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos na universidade, muitas vezes, é feita mediante projetos implantados nessa fundação de apoio.

Deste modo os cursos de educação a distância da UFMG são geridos pelo CAED em parceria com a Fundep que executa atividades administrativas e financeiras inerentes aos cursos (implantados como projetos), e ações, tais como compras, importações, contratação de pessoal, contabilidade e prestação de contas (PASCHOALINO, 2014, p.1286).

Despesa pública: conceito, classificações e estágios

Compreende-se por despesa pública, de forma sucinta, todo o gasto de recursos orçamentários e extraorçamentários despendido pelo Estado. Na literatura é comum deparar-se com o conceito de despesa pública formulado por Aliomar Baleeiro, sendo “a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo” (BALEIRO, 2002, p.98). Para Jund (2008) despesa pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos no intuito de executar gastos fixados na lei orçamentária, visando à realização e ao funcionamento dos serviços públicos. Por sua vez, Kohama (2012), compreende que:

Constituem Despesa Pública os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação de compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações etc. (KOHAMA, 2012, p. 98).

Em outras palavras, as despesas públicas correspondem à distribuição e ao emprego das receitas para o custeio de diferentes setores da Administração e para os investimentos. (LIMA; CASTRO, 2000; SILVA, 2004).

Com a finalidade de padronizar os termos contábeis e orçamentários utilizados para interpretar a despesa pública são aplicadas variadas classificações tais como por objeto ou item; por órgão ou entidade; por programa; por modo de aquisição, e outras categorizações. A Lei nº 4.320/64 dispõe em seu artigo 12 que “as despesas correntes são divididas em despesas de custeio e transferências correntes; já as despesas de capital dividem-se em despesas de investimentos, inversões financeiras e transferências de capital” (QUINTANA et al. 2007, p.6).

Na mesma direção, Alves e Rocha (2014) citam alguns artigos da referida Lei que define outros aspectos relevantes das classificações:

O art. 12 classifica as despesas públicas em duas grandes categorias econômicas: as Despesas Correntes, subdivididas em despesas de custeio e transferências correntes; e as Despesas de Capital, subdivididas em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. O art. 13 define a classificação em elementos e o art. 8 determina que os itens da discriminação da despesa serão identificados por números de código decimal, na forma do Anexo IV da mesma lei. Já o art. 15 estabelece que o Orçamento deve conter a discriminação das despesas, no mínimo, por elementos e, ainda, define estes como o “desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins” (ALVES; ROCHA, 2014, p. 4)

Consoante Carvalho (2009) a despesa pública apresenta-se em três estágios ou fases: empenho, liquidação e pagamento, previstos na Lei nº 4.320/64 e no Decreto 93.872/86. O empenho, na concepção de Dos Santos e Silva (2012, p. 12), “é o ato emanado de autoridade competente que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Sendo assim, o empenho reserva a dotação orçamentária que garante o pagamento da relação contratual, e, por conseguinte, só pode ser emitido mediante saldo orçamentário, não podendo exceder os limites de crédito concedidos (MACHADO JR; REIS, 2008).

A liquidação, segundo estágio de execução da despesa, é a verificação do direito adquirido pelo credor. É quando a administração pública dá o aceite após conferir o material adquirido, a obra executada ou o serviço prestado, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (GIACOMONI, 2010).

Por sua vez, o pagamento corresponde à satisfação da obrigação financeira ao credor. O art. 62 da Lei nº 4320/64 define que o pagamento deve ser efetivado quando ordenado após a regular liquidação. É vedado, portanto, o pagamento antecipado, ressalvado as exceções previstas em Lei (MENDES, 2010). Dessa forma, esse estágio representa a transferência para o fornecedor dos recursos financeiros como forma de pagamento pelo material fornecido ou serviço prestado. A não realização dessa fase da despesa dentro do exercício em que ela foi empenhada é a responsável pelo surgimento dos restos a pagar.

Restos a pagar

Restos a pagar (RAP), de acordo com Piscitelli e Timbó (2010), são as despesas empenhadas, pendentes de pagamento na data de encerramento do exercício financeiro, inscritas contabilmente como obrigações a pagar no exercício subsequente. Ou seja, as despesas que foram empenhadas no exercício corrente, mas que até o dia 31 de dezembro não foram liquidadas ou que foram liquidadas, mas não pagas até a data, farão parte do exercício financeiro subsequente, com a rubrica de restos a pagar (BRASIL, 2017).

As despesas inscritas em restos a pagar podem ser classificadas como processadas e não processadas.

Resto a pagar de despesas processadas são aqueles cujo empenho foi entregue ao credor, que por sua vez forneceu o material, prestou o serviço ou ainda executou a obra, e a despesa foi considerada liquidada em termos orçamentários faltando apenas o pagamento. Já a inscrição de restos a pagar de despesas não processadas se dá quando o empenho foi legalmente emitido, mas ainda não foi liquidado, o objeto adquirido ainda não foi entregue e depende de algum fator para a sua liquidação. Portanto as despesas não processadas não se constituíram ainda como obrigações reais e só são canceladas quando há uma determinação legal que bloqueie esses recursos. (KOHAMA, 2014, p. 142)

Segundo Aquino e Azevedo (2017, p. 586-587) as duas classificações são complexas para o a manutenção do regime fiscal. No entanto, a forma de restos a pagar não processado é uma versão ainda mais delicada, uma vez que não consta no orçamento regular, “o que deveria ser uma exceção se tornou uma regra, e configurou o que tem sido chamado de “orçamento de restos a pagar” (Castro, 2011), ou “orçamento paralelo”, como denominado pelo próprio Acórdão do TCU (TCU, 2006:237) ”.

Portanto, conforme Fernandes (2004) a conta restos a pagar vem sendo utilizadas pelos gestores públicos de forma distorcida, sendo registrados valores de bens e serviços a serem adquiridos no futuro. Com efeito, tal prática tem provocado “a quebra do princípio da anualidade da despesa, em termo contábeis, pois lança-se a despesa no resultado do exercício, sem a contrapartida em bens ou serviços produzidos no mesmo exercício” (CASTRO; GARCIA, 2008, p. 212).

A inscrição em restos a pagar não processado acaba deixando em aberto uma parcela do orçamento para execução futura. De acordo com Aquino e Azevedo (2017) isso acaba gerando efeitos colaterais como aumento do endividamento, a perda do princípio da anualidade e a redução da credibilidade e da transparência orçamentárias. “A baixa previsibilidade do orçamento como “plano a ser executado” leva ao descrédito do orçamento como ferramenta de gestão e de direcionamento para os gastos públicos, tornando-se um mero documento para *compliance*” (REZENDE; CUNHA, 2013 citados por AQUINO E AZEVEDO, 2017, p. 591).

Apesar das adversidades apontadas na literatura pela utilização em excesso da conta restos a pagar, principalmente os não processados, existem algumas em que o emprego é considerado justificável, como em casos de obras em andamento ou em atraso por fatos imprevistos (AQUINO E AZEVEDO, 2017). Logo, cabe examinar se os episódios de uso da referida conta contemplam outras motivações dentro de contexto específicos.

METODOLOGIA

O artigo foi desenvolvido através de abordagem qualitativa e quantitativa. A abordagem qualitativa refere-se às pesquisas bibliográficas e documentais utilizadas para o embasamento teórico para a realização do trabalho. A abordagem quantitativa

³ Do inglês “to comply” ou seja “agir de acordo com uma ordem, um conjunto de regras ou um pedido”

compreende o levantamento dos dados quantitativos e o seu tratamento, com o objetivo de evidenciar a execução dos recursos financeiros.

Durante a realização da pesquisa foram utilizados os seguintes procedimentos para a condução do estudo e obtenção dos dados: estudo de caso, pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. O estudo de caso foi conduzido em uma das maiores universidades federais do país, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), possibilitando assim analisar o fenômeno, objeto do estudo, dentro de seu contexto real.

A pesquisa bibliográfica foi fundamental por reunir contribuições de diversos autores sobre os temas abordados no trabalho, com o objetivo de conduzir a pesquisa e permitir um melhor conhecimento destes assuntos, importante para orientar quanto aos dados a serem analisados (GIL, 2002). Para a elaboração do trabalho, foram pesquisados livros, legislações, anais de congressos e periódicos relacionados ao tema.

A pesquisa documental caracterizou-se pela análise de documentos que ainda não foram “tratados”, ou seja, analisados analiticamente. Foram analisados os dados referentes aos recursos financeiros dos cursos de educação a distância da UFMG, por meio de consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Bem como, os documentos referentes aos processos de contratação da Fundação de Apoio da universidade responsável pela prestação do serviço de apoio administrativo e financeiro para a implantação dos cursos a distância na universidade.

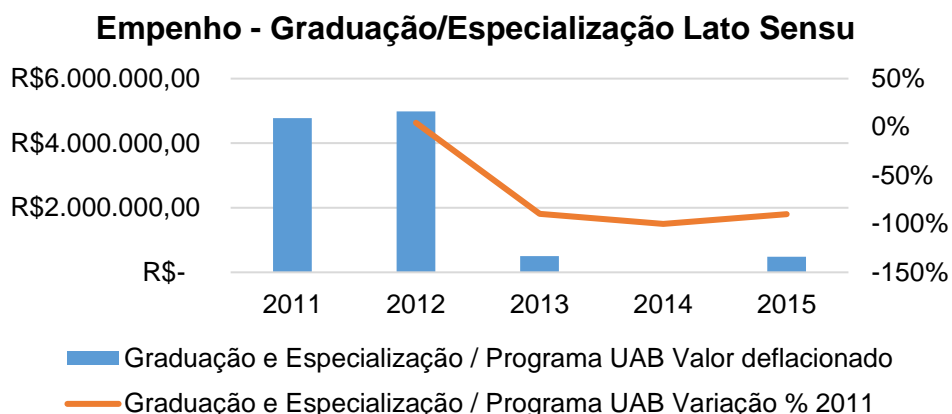
ANÁLISE DE RESULTADOS

Restos a Pagar na Educação a Distância

Os recursos orçamentários destinados a política de educação a distância da UFMG geralmente têm sido disponibilizados apenas no segundo semestre do exercício. Com resultado dessa morosidade na liberação do financiamento de uma política regular e contínua, com a EaD, o planejamento do orçamento e execução sofrem sérias implicações, pois quando não se têm os recursos necessários para se concretizar as atividades programadas é exigido do gestor tomar decisões para assegurar as ações devido à incerteza de quando virá o recurso. Neste contexto, surge uma ocasião que estimula a inscrição em restos a pagar. Na instituição em estudo, é a fundação de apoio que registra tal operação para que as atividades programadas em um determinado período sejam executadas em outro.

A seguir, são apresentados os valores deflacionados pelo IGP-DI para o ano de 2015, empenhados pelo CAED referente aos contratos com a Fundep que visam fomentar os cursos a distância da UFMG com os recursos recebidos dos órgãos financiadores. Logo após detalha-se a execução da despesa pública referente ao financiamento da política de EaD.

Gráfico 1: Valor empenhado por ano e sua evolução para os cursos de graduação e especialização lato sensu

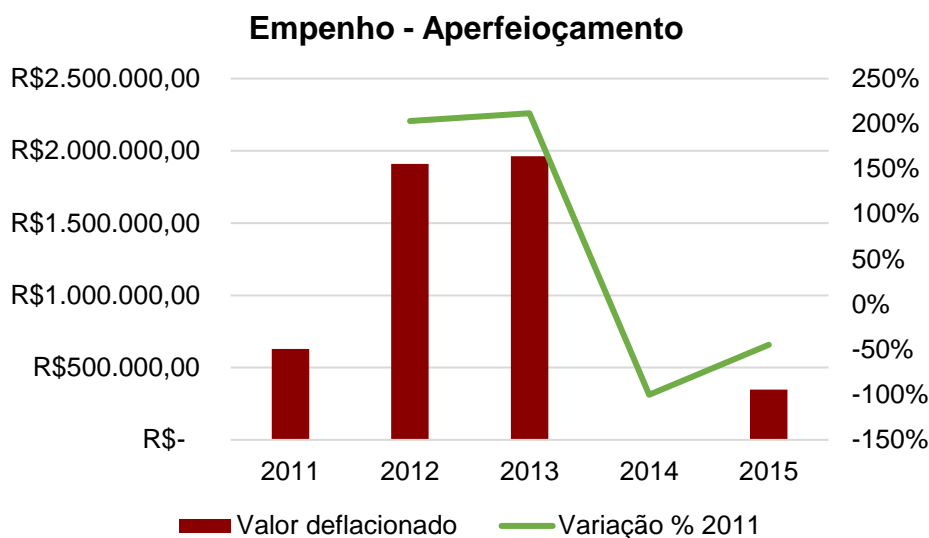


Fonte: SIAFI

O gráfico 1 apresenta o valor deflacionado empenhado, no período de 2011 a 2015, referente aos recursos recebidos da CAPES por meio do programa UAB a fim de financiar os cursos de graduação e especialização lato sensu a distância. Nas barras são apresentados os valores empenhados em reais e a linha mostra a variação percentual do volume de recursos descentralizados pelo financiador para a universidade em relação ao ano de 2011.

Percebe-se, por meio do gráfico 1, que no período de 2011 e 2012 a política recebeu considerável volume de recursos, em torno de R\$5.000.000,00 por ano para o desempenho das atividades de EaD. A partir do ano de 2013 houve expressivo decréscimo no repasse de recursos, reduzindo cerca de 90%, chegando a zero no ano de 2014. Em 2015, percebe-se um esforço da CAPES para continuar financiando a referida política, porém com valores bem inferiores aos anos de 2011 e 2012. A queda de investimentos na política foi justificada pelos órgãos financiadores em virtude da crise econômica nacional presente em nosso país há alguns anos.

Gráfico 2: Valor empenhado por ano e sua evolução para os cursos de aperfeiçoamento (em R\$)



Fonte: SIAFI

Por sua vez, o gráfico 2 retrata o valor deflacionado empenhado por ano referente aos recursos recebidos da *Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão - SECADI* e da *Secretaria de Educação Básica - SEB* para financiamento dos cursos de aperfeiçoamento a distância e sua evolução ao longo do período analisado. Depreende-se que em 2011 cerca de R\$600.000,00 foram destinados ao financiamento de cursos de aperfeiçoamento na modalidade a distância. Nos anos posteriores, 2012 e 2013, percebe-se que houve aumento no valor aplicado em mais de 200%, chegando a valores acima de R\$1.900.000,00. Nota-se que em 2014 não foram financiados os cursos mencionados nessa modalidade e que em 2015 houve também um esforço dos financiadores para continuar fomentando a referida política, porém com valores bem inferiores aos anos de 2012 e 2013.

Assim, é possível observar nos gráficos apresentados que o exercício de 2014, no auge da crise econômica do Brasil, não houve novos aportes do governo para o financiamento da educação a distância nas IFES. Como consequência desse cenário, nota-se que o fato de existir créditos anteriores inscritos em restos a pagar foi o que permitiu a preservação dos trabalhos desenvolvidos pela EaD. Sendo assim, a existência de recursos financeiros inscritos em restos a pagar possibilita a continuidade das atividades de educação a distância nas IFEs.

E nesse contexto a tabela 1 a seguir demonstra o comportamento da despesa pública relativa ao financiamento da educação a distância na UFMG para os cursos de graduação e especialização lato sensu e para os cursos de aperfeiçoamento. Na primeira coluna é apresentado o ano em que o empenho foi realizado, na segunda o valor empenhado, na terceira o valor da despesa liquidada dentro do exercício financeiro em que foi empenhada, na quarta o valor inscrito em restos a pagar e na quinta a razão entre o valor inscrito em restos a pagar e o valor empenhado.

Tabela 1: Execução financeira dos recursos públicos destinados a educação a distância

Ano de empenho	Valor empenhado	Despesa liquidada no exercício	Valor inscrito em restos a pagar	Percentual inscrito em restos a pagar
2011	R\$ 7.196.212,98	R\$ -	R\$ 7.196.212,98	100%
2012	R\$ 8.662.347,92	R\$ 195.115,00	R\$ 8.467.232,92	98%
2013	R\$ 2.917.811,85	R\$ -	R\$ 2.917.811,85	100%
2014	R\$ -	R\$ -	R\$ -	0%
2015	R\$ 829.119,02	R\$ -	R\$ 829.119,02	100%
Total	R\$ 19.605.491,77	R\$ 195.115,00	R\$ 19.410.376,77	99%

Fonte: SIAFI

Destaca-se que para o período em estudo, apenas 2% do valor total liberado para essa política foi liquidado dentro do ano de exercício, ou seja, cerca de mais de R\$ 19.000.000,00 foram inscritos em restos a pagar. Assim o grande volume da inscrição em restos a pagar da educação a distância na UFMG é sintoma da situação descrita anteriormente. Como o financiamento é feito de forma descentralizada ente órgãos do governo federal e há uma demora na liberação desses recursos financeiros, se faz necessários a inscrição em restos a pagar para que se possa usar esses créditos orçamentários em períodos posteriores.

CONCLUSÃO

Este artigo teve como foco analisar as conjunturas que levam ao uso da conta restos a pagar na execução das despesas do Centro de Apoio à Educação a Distância - CAED da UFMG. Para início da pesquisa, fez-se indispensável percorrer as literaturas que tratam sobre a educação a distância e sua forma de financiamento, compreender os aspectos da despesa pública e execução orçamentária, e por fim, a noção sobre restos a pagar.

Observou-se que a execução orçamentária dos recursos públicos que financiam a educação a distância na UFMG não acompanha a execução financeira, visto que a despesa é gravada num exercício e seus efeitos financeiros ocorrem no exercício seguinte. Percebeu-se que um dos fatores que contribuem para tal cenário é a liberação tardia das dotações orçamentárias a serem utilizadas no exercício, que acaba ocasionando grande concentração de emissão de empenhos no final do exercício financeiro, que potencialmente alimentarão o montante de despesas que serão inscritas em restos a pagar. Outro aspecto percebido foi incerteza de repasse dos recursos, o que faz com que o gestor se torne dependente do uso do restos a pagar para a ininterruptão da política de EaD, uma vez que sem a utilização de créditos orçamentários em exercícios posteriores, políticas como a educação a distância teriam que ser descontinuadas por falta de recursos financeiros. Cabe destacar que esses tópicos estão diretamente relacionados a fatores políticos, e as decisões do governo, que geralmente estão

fora do alcance do gestor do orçamento.

Isto posto, identificou-se por meio dos números examinados que existe o interesse do governo federal em financiar a política pública de expansão do ensino superior, porém ela também foi afetada pela crise econômica pela qual o país passou. Pode-se constatar o grande volume de recursos financeiros destinados a esse fim e que em quase a sua totalidade são liquidados por meio da inscrição em restos a pagar, pois esses chegam a representar cerca de 99% dos recursos financeiros utilizados para financiar a continuidade dos cursos a distâncias na UFMG. Contudo, constatou-se que devido a redução dos recursos destinados a política, houve uma redução no número de novas vagas do ensino superior a distância nos últimos anos na UFMG.

Sendo assim, os resultados evidenciaram que a UFMG consegue trabalhar com imprevisibilidade do financiamento da educação a distância por meio do apoio da Fundep, pois com essa parceria é possível executar os recursos que são liberados no final do exercício financeiro. No entanto, considerando os impactos gerados em virtude da utilização do resto a pagar é necessário procurar outras formas de execução dos recursos a fim de garantir a transparência e gestão de gestão orçamentária eficiente. Acredita-se que a melhor solução seria incorporar a educação a distância como atividade permanente na universidade, no entanto esbara-se, novamente, em questões políticas para que a política de EaD possa ser reconhecida pelo governo como prioridade na agenda pública federal.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mansueto. Estrutura do gasto público no Brasil: evolução histórica e desafios. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Ed.). *A reforma esquecida*. Orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013. p. 81-177

ALVES, Elexssandra Ferreira de Assunção; ROCHA, Flávio Dias. A Importância da Gestão da Conta Restos a Pagar para o Equilíbrio Financeiro: Um Estudo de Caso no IPSEMG. In: VI Encontro de Administração Pública e Governança – ENAPG. 2014, Belo Horizonte.

AQUINO, A. C. B. de; AZEVEDO, R. R. de. **Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária**. Revista de Administração Pública - (Early View), 2017.

BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das Finanças. 16. ed .rev. e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Lei complementar n. 101 de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 10 mai. 2016.

_____. **Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Capítulo III, Da despesa de capital. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 10 mai. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual SIAFI.** Capítulo 020000 - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. Seção 020300 - Macrofunções. Assunto 020317 - Restos a Pagar. Brasília, 2017.

CARVALHO, Deusvaldo. Estágios e Pagamento Antecipado de Despesa. Disponível em: <https://www.pontodosconcursos.com.br>. Acesso em: 04 Jul. 2018.

CASTRO, D; GARCIA, L. Contabilidade pública no Governo Federal: Guia para reformulação do ensino e implantação da lógica do SIAF nos governos municipais e estaduais com excel. São Paulo: Atlas, 2008.

CASTRO, Daniel. Como anda o investimento público no Brasil? *Comunicados do Ipea*, Comunicado n. 126, p. 1-14, 2011

CHIAVENATO, I. **Administração Geral e Pública.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CRUZ, Flávio da [Coord.]. **Comentários à Lei Nº 4.320** – Normas Gerais de Direito Financeiro; Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; Comentários ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 135/96. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DOS SANTOS, Renato da Costa; DA SILVA, Paulo Roberto. O CONTROLE INTERNO APLICADO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PERANTE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, v. 6, n. 2, p. 81-101, 2012.. Disponível em: <http://rica.unibes.com.br/index.php/rica/article/viewFile/514/396> . Acesso em:

08/07/2018.

FERNANDES, E.L.B. Restos a Pagar. UnB: Brasília, 2004.

FLYNN, Suzanne; PESSOA, Mario. Prevention and management of government expenditure arrears. Technical notes and manuals. Washington: International Monetary Fund, 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 16ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2012. 374 p.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública. Teoria e Prática**. 14ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014. 410 p.

LIMA, D. V.; CASTRO, R. G. Contabilidade pública: integrando União, Estados e Municípios (SIAFI e SIAFEM). São Paulo: Atlas, 2000.

MACHADO Jr, José Teixeira; REIS, Heraldo Costa. A Lei nº 4.320 Comentada. Disponível em:
http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Leis/640317_lei_4320_atual1 . Acesso em: 08. Jul.2018.

MENDES, S. Administração Financeira e Orçamentária. São Paulo: MÉTODO, 2010.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Finanças públicas**, União, Estados e Municípios. Brasília: Editora Vestcon, 2002.

PASCHOALINO, J. B. Q. et al. **O Percorso de um Programa de Extensão na EaD: Aproxime-se/UFMG**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA, 11., 2014, Florianópolis. Anais... Florianópolis: NUTE-USFC, 2014. p. 1286-1297. (Volume 1).

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública. – 11. ed. rev., ampliada e

atualizada até novembro de 2009 – São Paulo: Atlas, 2010.

QUINTANA, Alexandre Costa et al. **Contabilidade Pública**. São Paulo. Atlas. 2011.

RIANI, F. **Economia do Setor Público. Uma abordagem Introdutória**. 5ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2009. 233 p.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

TCU. Acórdão TCU — plenário. Relatório de Acompanhamento para análise da limitação de empenho e de movimentação financeira da União — Exercício de 2005. Processo 007.465/2005-0, 2006.