

**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DA DIRETORIA DE ABASTECIMENTO: ANÁLISE
DAS CAUSAS DO CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR DAS DESPESAS
COM FARDAMENTO.**

**BUDGET MANAGEMENT OF THE SUPPLY DIRECTORATE: ANALYSIS OF THE
CAUSES OF CANCELLATION OF REMAINS PAYABLE FOR UNIFORM
EXPENSES.**

Leonardo César Inácio

Pós-graduando em Gestão em Administração Pública da Uniasselvi. Graduação em Ciências Militares. Pós-graduação *lato sensu* em Operações Militares. Comando Logístico, Exército Brasileiro, Brasília-DF, Brasil. E-mail: leonardocesar83@hotmail.com.

RESUMO

O presente estudo visa elucidar as causas do cancelamento de Restos a Pagar (RAP) no contexto das despesas com fardamento na Diretoria de Abastecimento do Exército Brasileiro. Adotando uma abordagem qualitativa e exploratória, a pesquisa documental foi empregada como mecanismo de coleta de dados nos sistemas corporativos de gestão pública. Os resultados revelam que fatores externos à Diretoria exercem influência significativa nos cancelamentos, sugerindo que aprimoramentos nos processos de gestão de risco são cruciais para a otimização dos recursos. Contudo, o estudo possui limitações quanto à abrangência dos dados, restringindo-se às Notas de Empenho emitidas e canceladas pela Unidade Gestora Executora em estudo, sem a análise de processos de aquisição ou comparação com outros Órgãos.

Palavras-chave: Restos a Pagar, Fardamento, Diretoria de Abastecimento, Exército Brasileiro.

ABSTRACT

The present study aims to elucidate the causes of the cancellation of Remains Payable (RAP) in the context of expenditure on uniforms in the Brazilian Army Supply Directorate. Adopting a qualitative and exploratory approach, documentary research was used as a data collection mechanism in corporate public management systems. The results reveal that factors external to the Board have a significant influence on cancellations, suggesting that improvements in risk management processes are crucial for optimizing resources. However, the study has limitations regarding the scope of the data, being restricted to the Commitment Notes issued and canceled by the Executing Management Unit under study, without the analysis of acquisition processes or comparison with other Public Agencies.

Keywords: Outstanding Payments, Uniforms, Supply Directorate, Brazilian Army.

1 INTRODUÇÃO

A gestão eficiente dos recursos orçamentários é um desafio constante em todas as organizações, particularmente naquelas que atuam em áreas estratégicas, como a Diretoria de Abastecimento. Neste cenário, este estudo propõe-se a analisar o cancelamento de restos a pagar, especificamente associados às despesas com fardamento, um elemento essencial para o cumprimento da missão da Diretoria de Abastecimento que é fornecer recursos e serviços necessários ao Exército Brasileiro no âmbito da atividade logística de suprimento. A condução e a alocação eficaz desses recursos têm implicações diretas na prontidão logística no Exército.

Em 2022, a constatação de que cerca de R\$ 50 milhões em Restos a Pagar foram cancelados, conforme observado no Painel de Restos a Pagar do Tesouro Nacional — uma soma significativa representando aproximadamente 25% do total de cancelamentos no Exército Brasileiro — lança luz sobre a magnitude do desafio enfrentado pela Instituição e pela sociedade que depende de sua eficácia. Assim, o tema emerge como crucial em discussões de alto nível do Exército, destacando-se em reuniões do Conselho Superior de Economia e Finanças (CONSEF) e da Comissão Permanente de Orçamento do Exército (CPOEx).

Diante desse contexto, torna-se crucial a identificação e análise dos fatores que levam ao cancelamento dos RAP associados às despesas relativas ao fardamento na Diretoria de Abastecimento. Esse estudo tem como objetivo analisar as principais causas do cancelamento de Restos a Pagar nas despesas com fardamento no período de 2022 a outubro de 2023, considerando a relevância do fardamento para o Exército Brasileiro. Ao compreender essas causas, será possível adotar medidas para aprimorar a gestão e reduzir os restos a pagar, contribuindo para a eficiência e eficácia do uso dos recursos públicos.

A literatura existente proporciona conhecimentos valiosos sobre práticas de gestão orçamentária. Contudo, identifica-se uma lacuna significativa em relação ao entendimento das causas específicas que conduzem ao cancelamento de Restos a Pagar no âmbito militar. Este estudo busca preencher essa lacuna e contribuir com um novo entendimento que pode embasar reformas nas práticas de gestão de recursos, conforme o caso.

Dessa forma, gerir cuidadosamente os recursos públicos alocados ao Exército Brasileiro, o que inclui a administração dos valores inscritos em Restos a Pagar, ganha relevância de modo a potencializar as entregas por parte dessa Instituição Nacional Permanente.

1.1 PERGUNTA DE PESQUISA

O presente artigo tem a seguinte pergunta de pesquisa: Quais são as causas do cancelamento de Restos a Pagar, ocorrido no período de 2022 a outubro de 2023, referentes às despesas com fardamento na Diretoria de Abastecimento?

1.2 OBJETIVO GERAL

Este trabalho possui como objetivo geral analisar as principais causas do cancelamento de Restos a Pagar nas despesas com fardamento no período de 2022 a outubro de 2023.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Segundo o Manual Técnico de Orçamento, “o orçamento é instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período”. (BRASIL, 2023). Para Baleeiro (1998), o Orçamento Público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo lhe autoriza, por certo período, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Pires e Sathler (2018) salientam que no âmbito econômico, o orçamento público é instrumento indispensável de gestão capaz de potencializar resultados, servindo para manter para viabilizar e organizar as melhores escolhas de despesas em busca do bem-estar coletivo (dimensões econômica e social) e para sustentar as políticas públicas (dimensão planejamento).

Nesse escopo, verifica-se que o Orçamento Público se caracteriza como um instrumento legal para a atuação do Estado, no sentido de alcançar resultados que promovam a estabilidade e sustentabilidade econômica. Conforme o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP, a edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, foi um marco histórico que estabeleceu importantes regras para propiciar o controle das finanças públicas no Brasil, tendo como principal instrumento o orçamento público (BRASIL, 2021). Essa legislação estatuiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1964).

O Art. 165 da Constituição Federal de 1988 estabelece que as leis orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988). O PPA é o principal instrumento de planejamento das ações do gestor público, tendo duração de quatro anos. A LDO é anual e deverá compreender as metas e as prioridades do poder executivo, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual. A LOA, também de vigência anual, complementa esse sistema orçamentário, pois prevê o plano de aplicabilidade financeira da administração pública, sendo o instrumento responsável pela efetivação e execução das diretrizes planejadas para os quatro anos de governo (PPA) e para cada ano separadamente (segundo a LDO). A LOA quantifica e aloca os recursos.

Vale destacar um importante conceito relacionado ao Orçamento Público, que é o de Ação Orçamentária (AO). O MTO define Ação Orçamentária como o “conjunto de operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa.” (BRASIL, 2023). O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), em seu módulo qualitativo, apresenta o cadastro de Ações Orçamentárias, dentre as quais cita-se a AO 2865 – Suprimento de Fardamento, que engloba, segundo o citado cadastro, as despesas com fardamento, constituindo-se no conjunto de uniformes, roupa branca e roupa de cama,

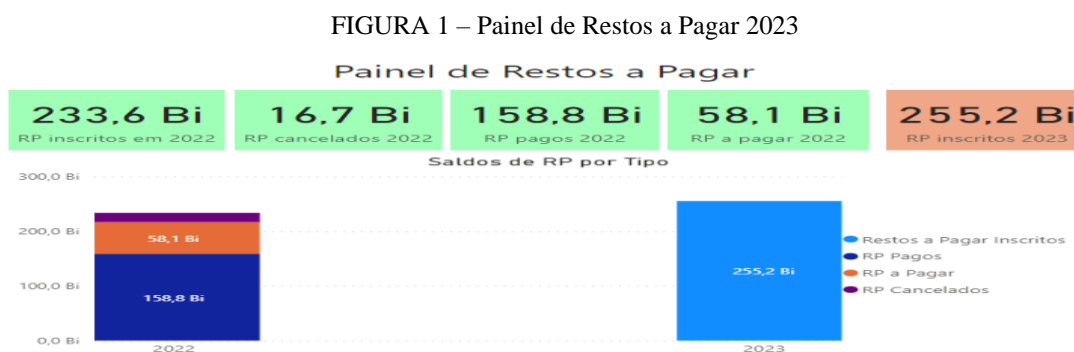
fornecido ao militar na ativa de graduação inferior a terceiro-sargento e, em casos especiais, a outros militares, conforme art. 50 da Lei nº 6.880/1980. São contempladas as atividades relacionadas aos processos de aquisição, confecção, distribuição, controle, estocagem, monitoramento e desfazimento dos bens, bem como à concessão de diárias e passagens para as visitas e inspeções vinculadas ao funcionamento da Ação.

A Lei 4.320/64 regulamenta a execução da despesa pública que envolve três estágios: empenho, liquidação e pagamento (BRASIL, 1964). Nesse processo, o empenho consiste na reserva da dotação orçamentária, a liquidação confirma o direito adquirido pelo credor e, por fim, o pagamento representa a entrega do numerário ao fornecedor. Seguindo o princípio da anualidade, esses estágios são, em geral, concluídos dentro do mesmo exercício financeiro.

No entanto, pode ocorrer de algumas despesas empenhadas não concluírem seus ciclos até o final do exercício, resultando em inscrições em Restos a Pagar (RAP). De acordo com a Lei 4.320/64, os RAP podem ser classificados como processados (RPP) - quando as despesas são empenhadas e liquidadas, mas não pagas dentro do exercício financeiro, ou não processados (RPNP) - quando as despesas são apenas empenhadas, mas não liquidadas e, portanto, não pagas no decorrer do exercício (BRASIL, 1964).

Segundo o Decreto 93.872/86, os restos a pagar inscritos não processados e que não forem liquidados serão bloqueados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e seus saldos ficam registrados em conta contábil específica no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) (BRASIL, 1986). Para haver a liquidação da despesa, conforme o caso, deve-se proceder ao desbloqueio do RPNP no SIAFI.

A Secretaria do Tesouro Nacional apresenta o Painel de Restos a Pagar, o qual possibilita a visualização dos valores de RAP atualizados.



Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/execucao-orcamentaria-e-financeira/restos-a-pagar>. Acesso em 09 out. 2023.

Como evidenciado pelo Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar de 2023, o Governo Federal anulou em 2022 um montante total de R\$ 16,7 bilhões, do estoque de R\$ 233,6 bilhões inscritos e R\$ 158,8 bilhões pagos (BRASIL, 2023). Isso ilustra como essa questão afeta todas as instâncias do governo federal, incluindo o Exército Brasileiro.

TABELA 1 – Histórico da composição dos estoques de restos a pagar – R\$ bilhões

Exercício	Total				Processados				Não Processados			
	Inscritos e Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos e Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos e Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar
2008/2009	94,6	16,3	48,3	30,0	26,9	7,6	15,2	4,2	67,7	8,7	33,2	25,8
2009/2010	115,0	14,8	61,9	38,2	22,9	1,4	17,8	3,7	92,1	13,4	44,2	34,5
2010/2011	128,9	16,6	74,1	38,3	25,5	1,5	19,8	4,2	103,4	15,1	54,3	34,1
2011/2012	141,2	12,7	79,5	49,0	24,1	0,9	18,2	5,0	117,1	11,8	61,3	44,0
2012/2013	177,0	17,2	88,7	71,1	26,3	0,9	20,5	4,9	150,7	16,3	68,2	66,2
2013/2014	219,1	21,2	111,8	86,1	33,6	0,7	27,9	5,0	185,5	20,5	83,9	81,1
2014/2015	228,0	34,6	121,6	71,9	38,5	1,7	32,2	4,6	189,5	32,9	89,3	67,3
2015/2016	185,7	21,2	105,6	58,9	45,2	0,7	40,1	4,3	140,5	20,5	65,5	54,6
2016/2017	148,2	17,1	76,2	55,0	22,9	0,4	18,7	3,8	125,3	16,6	57,5	51,2
2017/2018	155,3	19,4	83,0	53,0	26,8	0,8	23,0	3,0	128,5	18,5	60,0	49,9
2018/2019	189,6	29,8	114,9	44,8	59,7	0,6	56,3	2,8	129,9	29,2	58,6	42,0
2019/2020	181,2	18,4	117,8	44,9	72,4	1,4	62,2	8,8	108,7	17,0	55,6	36,2
2020/2021	227,9	40,2	139,8	47,8	74,0	1,8	64,5	7,7	153,9	38,4	75,3	40,2
2021/2022	233,6	16,7	158,8	58,1	74,7	1,4	67,1	6,3	158,9	15,3	91,7	51,9
2022/2023	255,2	-	-	255,2	81,8	-	-	81,8	173,4	-	-	173,4

Fonte: Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar de 2023

Nesse cenário, a necessidade de melhoria contínua na gestão é imprescindível. As organizações públicas, em particular, devem esforçar-se para otimizar a utilização dos recursos disponíveis, visando a uma gestão eficaz e eficiente. Motta (2001) ressalta que o aprimoramento contínuo dos processos de gestão é crucial para aumentar a capacidade de uma organização em cumprir sua missão e alcançar seus objetivos. Ademais, Pires e Sathler (2018) afirmam a necessidade de buscar inovações na gestão orçamentária para garantir sua adequação às circunstâncias.

Portanto, é fundamental que a gestão pública busque constantemente aprimorar seus processos, garantindo a alocação adequada dos recursos disponíveis. Como ressaltado por Bresser-Pereira e Spink (2005), a perspectiva gerencial propõe uma administração pública mais eficiente e eficaz, capaz de atender às demandas da sociedade. Nesse sentido, compreender as causas do cancelamento de Restos a pagar é fundamental para promover uma gestão responsável e otimizada dos recursos públicos.

2.2 O SUPRIMENTO DE FARDAMENTO

O fardamento, uniforme essencial ao militar, contribui significativamente para a apresentação individual e coletiva do pessoal do Exército, conforme o Regulamento de Uniformes do Exército (BRASIL, 2015). Esse regulamento elenca, ainda, que o zelo e o capricho do militar com seus uniformes são uma demonstração de respeito e amor à farda que veste, externando o seu entusiasmo profissional.

As despesas relacionadas à aquisição de fardamento são consideradas de caráter obrigatório, uma vez que as despesas relacionadas à AO 2865 – Suprimento de Fardamento não são passíveis de contingenciamento e a União tem a obrigação legal de realizar, havendo a oferta de serviços à sociedade.

A Lei nº 6.880/1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares, prevê que o fardamento é um direito do militar, sendo fornecido ao militar na ativa de graduação inferior a terceiro-sargento (BRASIL, 1980).

No âmbito do Exército Brasileiro, compete à Diretoria de Abastecimento a aquisição centralizada de fardamento. Ademais, a Portaria – EME/C EX nº 708, de 20 de abril 2022, nomeia o Diretor de Abastecimento como o gestor da AO 2865 (BRASIL, 2022).

QUADRO 1 – Gestores Responsáveis pelas Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários

PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	CARGO/RESPONSÁVEL PELA AO
AO: 2865 – Suprimento de Fardamento AO: 212B (PO 0006) – Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes AO: 21A0 (PO's 0001, 0003, 0004, 0007 e 000G) – Aprestamento das Forças	Diretor de Abastecimento (D Abst)

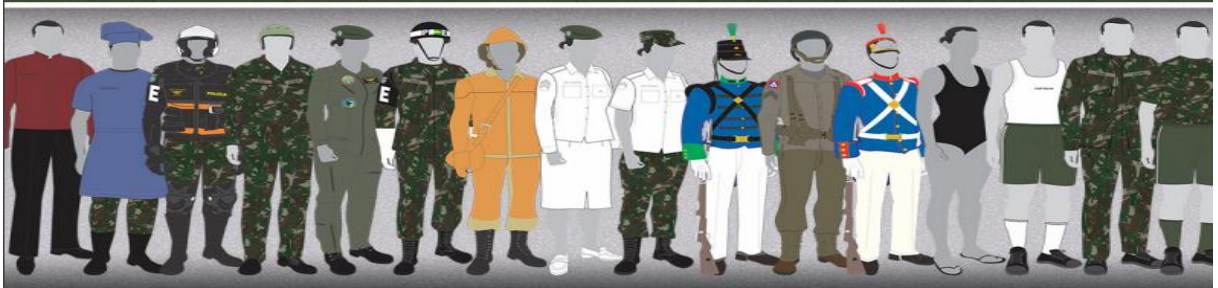
Fonte: Portaria – EME/C EX nº 708, de 20 de abril 2022

O Regulamento de Uniformes do Exército tem por finalidade normatizar os uniformes e suas peças complementares, insígnias, distintivos e condecorações no âmbito do Exército Brasileiro, determinando sua composição, descrição geral, uso e posse (BRASIL, 2015). Assim, os itens presentes nesse regulamento são adquiridos por meio da AO 2865 – Suprimento de Fardamento.

A Constituição Federal de 1988 normatiza em seu Art. 143 que o serviço militar é obrigatório nos termos da lei (BRASIL, 1988). Nessa senda, a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 define essa obrigatoriedade ao cidadão a partir dos 18 anos de idade (BRASIL, 1964). Assim, merece destaque o fato de que a boa gestão dos recursos para custear as

despesas com fardamento resulta diretamente nesta entrega para a sociedade, que é possibilitar que o jovem em seu serviço militar obrigatório tenha todo o fardamento previsto para cumprir seu dever em prol da defesa da pátria. O mesmo se aplica aos estudantes dos Estabelecimentos de Ensino Militar para formação dos militares de carreira.

FIGURA 2 – Exemplos de Fardamentos do Exército Brasileiro



Fonte: Regulamento de Uniformes do Exército (RUE)

Dentre os itens que podem ser adquiridos a título de Suprimento de Fardamento, estão os denominados Uniformes de Combate, nos termos do Regulamento de Uniformes do Exército (BRASIL, 2015). Segundo o referido regulamento, tais uniformes são classificados como: Uniforme Básico Operacional, Uniforme de Combate com Proteção Balística Individual e Uniforme Antitumulto.

FIGURA 3 – Uniforme Básico Operacional

I – Uniforme Básico Operacional (NR)



a) composição:

- 9º Uniforme, com gorro com pala camuflado ou capacete balístico com cobertura camuflada;
- óculos de proteção;
- cinto de campanha;
- coldre verde-oliva (ambidestro ou subaxilar);
- cantil, caneco de alumínio e estojo para cantil e caneco;
- colete tático ou suspensório ou colete para munição;
- cotoveleira, joelheira, luva e lanterna tática;
- sistema de hidratação;
- estojos (carregador de fuzil, carregador de pistola e curativo individual);
- mochila de assalto ou mochila de média/grande capacidade; e
- poncho.

Fonte: Regulamento de Uniformes do Exército (RUE)

FIGURA 4 – Uniforme de Combate com Proteção Balística Individual

II – Uniforme de Combate com Proteção Balística Individual (NR)**a) composição:**

- 9º Uniforme, com as seguintes adaptações:
 - capacete balístico;
 - blusa de combate camuflada ou blusa de combate camuflada leve; e
 - camiseta camuflada meia-manga (quando da utilização da blusa de combate camuflada);
 - colete de proteção balística.

Fonte: Regulamento de Uniformes do Exército (RUE)

FIGURA 5 – Uniforme Antitumulto

III – Uniforme Antitumulto (NR)**a) composição:**

- 9º Uniforme, com blusa de combate camuflada leve; e
- kit conjunto antitumulto (composto de capacete antitumulto, colete antitumulto, proteção de ombro e braço, proteção de antebraço e cotovelo, proteção de coxa, proteção de joelho, canela e peito do pé, protetor pélvico, luva antitumulto, balaclava antichamas, cinto com acessório de porta cassetete, coldre e porta-carregador duplo bifilar, sistema de hidratação e escudo de proteção com cassetete de borracha);

Fonte: Regulamento de Uniformes do Exército (RUE)

Pode-se observar, pelas figuras anteriores, que o RUE elenca itens de proteção do combatente como sendo integrantes do fardamento, a exemplo dos seguintes: capacete e colete balísticos, óculos de proteção e escudo de proteção. Outrossim, itens como mochilas – de assalto, de média e de grande capacidade – cinto, suspensório e colete tático são enquadrados nas despesas com fardamento (BRASIL, 2015). Logo, ratifica-se a abrangência e importância dos recursos orçamentários da AO 2865.

3 METODOLOGIA

3.1 NATUREZA DO ESTUDO

A metodologia utilizada, quanto à natureza, foi a pesquisa aplicada, que busca solucionar problemas concretos, com vistas a melhorar a prática e a tomada de decisão. (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007). Nesse escopo, esta pesquisa foi realizada com o objetivo de melhorar a eficiência do processo de gestão orçamentária na Diretoria de Abastecimento.

No tocante à abordagem, a pesquisa qualitativa foi a metodologia mais adequada para este estudo, pois o objetivo era entender o contexto da gestão orçamentária na Diretoria de Abastecimento, uma vez que esse tipo de pesquisa não se preocupa apenas com medição de dados, mas com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Os dados foram coletados pelo pesquisador por meio de Sistemas Cooperativos da Administração Pública Federal, como o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), o Tesouro Gerencial, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e o Sistema de Acompanhamento da Gestão (SAG). As informações coletadas foram preferencialmente descritivas, não buscando apenas quantificar variáveis ou fenômenos.

Esta pesquisa analisou as principais causas do cancelamento de Restos a Pagar das despesas com fardamento na Diretoria de Abastecimento no período de 2022 a outubro de 2023. O objetivo era conhecer melhor esse problema, que ainda não é bem compreendido. Para isso, foi seguida uma pesquisa exploratória que, segundo Gil (2017, p. 41) “tem como

objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses.” Dessa forma, foi possível coletar informações e identificar novos *insights* no tocante ao cancelamento de Restos a Pagar nas despesas com fardamento.

3.2 PROCEDIMENTO DE COLETA DOS DADOS

Para analisar as principais causas do cancelamento de Restos a Pagar das despesas com fardamento, na Diretoria de Abastecimento, foi adotada a pesquisa documental, que utiliza como fonte de informação os documentos, que são registros de atividades humanas. (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007). Os documentos analisados foram legislações, regulamentos e relatórios dos Sistemas Cooperativos da Administração Pública, como o como o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e o Sistema de Acompanhamento da Gestão (SAG). Esses documentos são fontes primárias para a coleta de dados orçamentários e fornecem um embasamento histórico e factual.

As informações coletadas estão relacionadas ao cancelamento de Restos a Pagar, no período de 2022 a outubro de 2023, da Unidade Gestora Executora 160069 – Centro de Obtenções do Exército (COEx), que é responsável pelas aquisições centralizadas de fardamento.

Por meio da pesquisa documental, foi possível coletar dados oficiais constantes dos registros da Administração Pública, como notas de empenho de despesas com fardamento e seus respectivos valores, além da situação quanto à inscrição em Restos a Pagar.

Após a coleta dos dados, foi realizado o tratamento das informações, buscando evidências apropriadas e suficientes para a análise dos dados.

3.3 LIMITAÇÃO NA COLETA DOS DADOS

A pesquisa analisou as notas de empenho inscritas em Restos a Pagar que foram canceladas, com as respectivas justificativas do cancelamento, pela Unidade Gestora

Executora 160069 – Centro de Obtenções do Exército (COEx) no período de 2022 a outubro de 2023. As informações foram extraídas do Sistema de Acompanhamento da Gestão (SAG)¹.

4 ANÁLISE DOS DADOS

4.1 ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS RELACIONADOS AO SUPRIMENTO DE FARDAMENTO

Conforme o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2023 previu para as despesas com fardamento do Exército Brasileiro o valor de R\$ 261.318.030,00.

TABELA 2 – Orçamento da AO 2865 – Suprimento de Fardamento

Ano	Órgão Orçamentário	Ação	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
Total			215.018.030	215.018.030	261.318.030	191.922.585	15.053.807	14.692.579
2023	52000 - Ministério da Defesa	2865 - Suprimento de Fardamento	215.018.030	215.018.030	261.318.030	191.922.585	15.053.807	14.692.579

Fonte: SIOP. Acesso em: 29 out. 2023.

Em consulta realizada no Sistema Integrado de Administração do Governo Federal (SIAFI) é possível observar a relevância atribuída à gestão do Suprimento de Fardamento no planejamento dos recursos geridos pela Diretoria de Abastecimento, comparativamente a outras despesas sob seu encargo:

TABELA 3 - Comparativo da provisão recebida de três recursos orçamentários sob gestão da Diretoria de Abastecimento

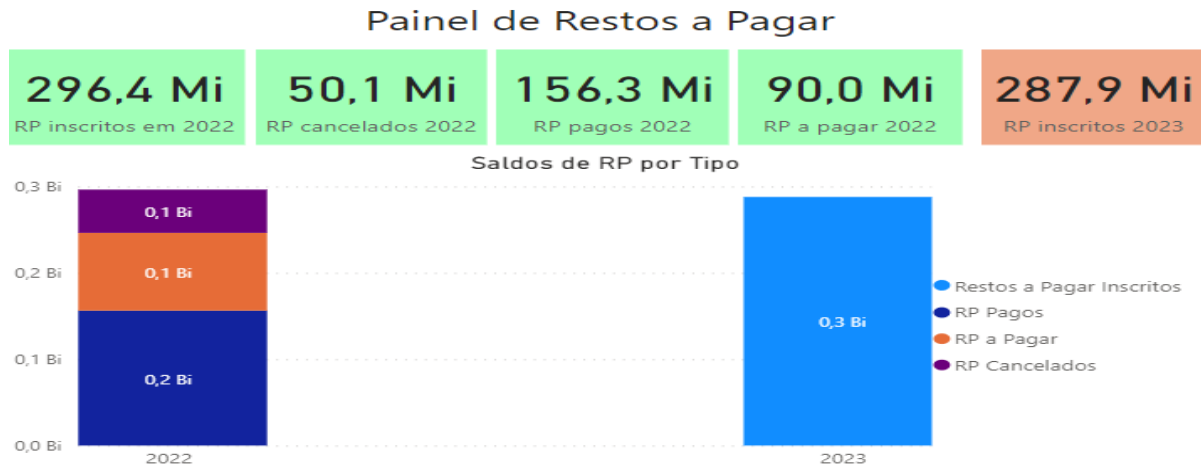
Finalidade	LOA 2023 (R\$)
Suprimento de Fardamento	261.318.030,00
Logística de Material de Intendência	19.334.781,00
Logística de Veterinária e Agrícola	20.599.242,00

Fonte: Sistema Integrado de Administração do Governo Federal (SIAFI). Acesso em: 12 jul. 23.

¹ O Sistema de Acompanhamento da Gestão (SAG) é um sistema corporativo do Exército Brasileiro que tem a finalidade de facilitar os trabalhos de acompanhamento da execução dos recursos disponibilizados, sendo alimentado com dados de diversos sistemas, principalmente do SIAFI e Portal de Compras do Governo Federal.

Abaixo, é possível observar os valores referentes aos Restos a Pagar das despesas com fardamento no Exército Brasileiro (inscritos 2022, cancelados, pagos, a pagar e inscritos 2023, respectivamente):

FIGURA 6 – Painel de Restos a Pagar 2023 – AO 2865



Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/execucao-orcamentaria-e-financeira/restos-a-pagar>. Acesso em 29 out. 2023.

Pode-se perceber, pela figura acima, que o valor de RAP inscritos em 2023, que perfaz o montante de R\$ 287,9 milhões, supera o valor previsto pela LOA 2023 (R\$ 261.318.030,00), sendo praticamente um “segundo orçamento”. Tal fato ressalta que gerir corretamente o RAP para que este não seja cancelado reflete no recebimento de significativos volumes referentes aos itens de fardamento.

QUADRO 2 – Nota de Empenho inscrita em RAP

ITEM ▲	SUBELEMENTO ⇅	VALOR ATUAL ITEM ⇅	HISTÓRICO	
1 - ITEM COMPRA: 00001 - CAMISA MASCULINA, MATERIAL 100% POLIESTER, MODELO MANGA MEIA MANGA, TIPO GOLA ESPORTE, COR BEGE, TAMANHO SOB MEDIDA, CARACTERÍSTICAS ADICIONAIS BOLSOS LATERAIS, PASSADOR PARA PLATINA NOS OMBROS, USO UNIFORME	23 - UNIFORMES, TECIDOS E AVIAMENTOS	1.330.000,00	●	
HISTÓRICO DO ITEM				
DATA ▼	OPERAÇÃO ⇅	QUANTIDADE ⇅	VALOR UNITÁRIO ⇅	VALOR TOTAL ⇅
14/06/2021	INCLUSAO	53.200,00	25,00	1.330.000,00

Fonte: <https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/empenho/160069000012021NE000168?ordenarPor=fase&diacao=asc>. Acesso em 29 out. 2023.

A figura anterior ilustra um exemplo de despesa com fardamento inscrita em Restos a Pagar, por meio da nota de empenho 2021NE000168. Observa-se que o valor inscrito em RAP é de R\$ 1.330.000,00 para aquisição de 53.200 unidades de camisas beges masculinas. Por meio de consulta ao Sistema de Acompanhamento da Gestão (SAG) foi possível verificar que essa despesa ainda não foi liquidada, ou seja, o material não foi recebido. Salienta-se que o efetivo de militares temporários autorizado para o ano de 2022, de acordo com o Relatório de Gestão do Comando do Exército (RGCE) 2022, foi de 161.544, dos quais 151.184 são praças, universo este que inclui os cabos e soldados e que, portanto, fazem jus ao recebimento do fardamento.

QUADRO 3 – Controle de efetivos militares temporários

MILITARES TEMPORÁRIOS	OFICIAIS	PRAÇAS
Total	10.360	151.184
TOTAL	161.544	

Fonte: Relatório de Gestão do Comando do Exército (RGCE) 2022

Dessa forma, o recebimento das 53.200 unidades de camisas beges masculinas e o não cancelamento do respectivo RAP é de grande importância para o Exército, uma vez que alcança parcela significativa do efetivo em pauta.

A gestão efetiva dos recursos inscritos em Restos a Pagar é essencial para o recebimento dos itens de fardamento, que são fundamentais para as atividades do Exército. Nesse sentido, conhecer as causas que levam ao cancelamento de Restos a Pagar contribui para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária dos recursos alocados para este tipo de suprimento.

4.2 REFLEXÕES SOBRE O CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR NAS DESPESAS COM FARDAMENTO

Os dados a seguir referem-se aos valores dos Restos a Pagar de despesas com fardamento que foram cancelados, de 2022 até 30 de outubro de 2023, na UGE 160069 – COEx, cuja inscrição das notas de empenho em RAP ocorreu nos anos de 2020, 2021 e 2022.

TABELA 4 – Restos a Pagar Não Processados Inscritos de 2020 a 2022 (R\$) - fardamento

Ano	Inscrito	A Liquidar	Liquidado a Pagar	Pago	Cancelado
2020	179.442.268,03	105.758.499,64	2.194.440,92	69.898.142,23	1.591.185,24
2021	271.594.200,92	128.425.955,50	709.552,93	137.660.428,53	4.798.263,96
2022	291.036.470,56	85.297.827,68	3.954.670,03	151.961.807,69	49.822.165,16

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Gestão (SAG). Acesso em: 06 nov. 23.

As informações seguintes estão relacionadas ao cancelamento de Restos a Pagar ocorridas nos exercícios financeiros 2022 e 2023 (até o mês de outubro). Nos anos citados, houve cancelamentos de notas de empenho emitidas em 2019, 2020, 2021 e 2022. Além disso, verificam-se as principais causas apontadas para o cancelamento de RAP, de acordo com os registros constantes do SAG.

TABELA 5 – RAP cancelados e suas respectivas causas

Ano da Nota de Empenho	Nota de Empenho	Valor Cancelado (R\$)	Data do Cancelamento	Causas do Cancelamento
2019	2019NE800777	3.156.118,00	04/08/2022	Não entrega do material
2019	2019NE800784	34.545.827,50	07/11/2022	Inexecução parcial do contrato
2019	2019NE800649	574.182,00	05/01/2023	Término de vigência do contrato
2020	2020NE800036	7.937.920,00	07/11/2022	Inexecução parcial do contrato
2020	2020NE800158	699.600,00	05/01/2023	Término de vigência do contrato
2020	2020NE800888	961.950,00	28/09/2023	Material reprovado
2021	2021NE000300	2.872.800,00	05/01/2023	Término de vigência do contrato
2021	2021NE000036	158.400,00	01/06/2023	Material não entregue
2021	2021NE000015	367.350,00	26/09/2023	Material reprovado
2021	2021NE000066	2.067.030,00	30/10/2023	Material reprovado
2022	2022NE000389	5.609.590,00	25/09/2023	Material não entregue

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Gestão (SAG). Acesso em: 06 nov. 23.

A análise detalhada da Tabela 5 revela que as causas do cancelamento dos RAP estão vinculadas a fatores externos à gestão da Diretoria de Abastecimento. As principais razões incluem a não entrega do material pelo fornecedor, inexecução parcial do contrato, término da vigência do contrato e reprovação do material pela não conformidade deste com as especificações técnicas.

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, é imperativo conduzir uma análise de riscos detalhada durante a fase de instrução do processo licitatório, com o objetivo de identificar e mitigar potenciais riscos que possam comprometer tanto o sucesso da licitação quanto a execução contratual eficiente (BRASIL, 2021).

Nesse contexto, essa análise é crucial para prevenir o cancelamento de Restos a Pagar, abordando fatores como a falta de padronização ou mapeamento do processo de contratação, desconhecimento da legislação, especificação técnica inadequada, participação de empresas não qualificadas no certame, empresa não consegue fornecer o item dentro do prazo de entrega estabelecido no contrato e não conformidade apresentada pelo material durante o recebimento.

Ademais, podem ser apontadas ações preventivas, quais sejam: instruir o Termo de Referência (TR) em estrita aderência às normas e legislação vigentes; prever especificações técnicas bem elaboradas, de modo a estimular a competitividade; consulta aos fornecedores e elaboração de planilha de formação de preços, compatível aos praticados no mercado e validação do Termo de Referência em consulta e audiência públicas.

Além disso, aponta-se como sugestão o desenvolvimento de estudo futuro para verificar a viabilidade de se criar uma estrutura de controle interno, gestão de riscos e avaliação na Diretoria de Abastecimento, cobrindo todas as etapas do processo de aquisição de suprimentos.

A pesquisa realizada identificou as principais causas do cancelamento de Restos a Pagar nas despesas com fardamento. No entanto, esses resultados ainda são limitados, pois não abordam todos os riscos existentes nas aquisições de suprimento de fardamento.

Nesse sentido, sugere-se a realização de novas pesquisas na área, com o objetivo de ampliar o escopo no tocante aos riscos existentes e às respectivas ações preventivas. Como é ressaltado na legislação brasileira, o gerenciamento de riscos faz parte do planejamento da

contratação (BRASIL, 2017). Logo, esse gerenciamento pode contribuir para a redução dos cancelamentos dos Restos a Pagar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar as principais causas do cancelamento de Restos a Pagar nas despesas com fardamento no período de 2022 a outubro de 2023, a fim de, a partir dessa compreensão, responder à pergunta de pesquisa proposta, qual seja: Quais são as causas do cancelamento de Restos a Pagar, ocorrido no período de 2022 a outubro de 2023, referentes às despesas com fardamento na Diretoria de Abastecimento?

Nesse sentido, foi possível analisar as principais causas do cancelamento de Restos a Pagar referentes às despesas com fardamento na Diretoria de Abastecimento, as quais estão relacionadas a fatores externos como a não entrega do material adquirido.

Além disso, identificaram-se aspectos que podem contribuir para a redução do cancelamento de Restos a Pagar nas despesas envolvendo o fardamento. Com relação ao uso atual da tecnologia e dos sistemas no Exército Brasileiro no contexto da gestão orçamentária e Restos a Pagar, estes se mostraram efetivos como fontes primárias de dados.

Ao término desta pesquisa, tem-se com hipótese que os fatores externos à Diretoria de Abastecimento têm maior influência no cancelamento de Restos a Pagar referentes às despesas com fardamento.

Com a coleta de dados por intermédio dos sistemas informatizados institucionais em uso na Administração Pública, observou-se o volume de despesas com suprimento de fardamento inscritas em Restos a Pagar e, ainda, as canceladas. Cabe destacar que “os recursos cancelados em Restos a Pagar não são reutilizados pelo Exército Brasileiro, mas retornam para o Tesouro.” (PIMENTEL, 2022). Logo, é imperioso buscar a redução do cancelamento de RAP.

Portanto, as medidas para redução dos cancelamentos dos Restos a Pagar contribuem para a eficiência e eficácia do uso dos recursos públicos, além de possibilitar ao Exército Brasileiro cumprir suas missões constitucionais, realizando entregas à sociedade, como um

militar com os itens previstos de fardamento em condições de atuar em qualquer parte do território nacional.

5.1 LIMITES DA PESQUISA E PROPOSIÇÃO DE AGENDA DE ESTUDOS

A pesquisa aqui desenvolvida apresentou limitações relacionadas ao escopo dos dados analisados, restritos às Notas de Empenho canceladas pela Unidade Gestora Executora 160069 – Centro de Obtenções do Exército (COEx), de 2022 a outubro de 2023, com um foco particular nas justificativas de cancelamento disponíveis no Sistema de Acompanhamento da Gestão (SAG). A natureza dos dados, limitada a uma única unidade e ao contexto temporal específico, impõe restrições à generalização dos resultados. A ausência de análise nos processos de aquisição propriamente ditos também constitui uma barreira para uma compreensão mais abrangente das dinâmicas de gestão orçamentária e financeira no âmbito do Exército Brasileiro.

Para estudos futuros, sugere-se a análise comparativa dos processos de gestão de restos a pagar das outras Forças Armadas, a Marinha e a Aeronáutica, para identificar práticas de gestão orçamentária que possam ser replicadas ou adaptadas. Tal expansão temática poderia fornecer *insights* valiosos para a otimização de processos e a formulação de políticas públicas mais eficazes. Além disso, a inclusão de uma análise dos processos de aquisição poderia enriquecer o entendimento das causas subjacentes aos cancelamentos de empenho, contribuindo para a melhoria contínua da eficiência e eficácia na alocação de recursos dentro do Exército.

Outrossim, sugere-se o prosseguimento do estudo em pesquisas futuras, a fim de avaliar a viabilidade de se criar uma estrutura de controle interno, gestão de riscos e avaliação na Diretoria de Abastecimento.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6022**: informação e documentação: artigo em publicação periódica técnica e/ou científica: apresentação. 2. ed. Rio de Janeiro, 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação - referências - elaboração. Rio de Janeiro, 2018.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 15ª edição, Rio de Janeiro, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 setembro. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 setembro. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.415, de 16 de fevereiro de 2023**. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2023 e dá outras providências. Brasília, DF, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11415.htm. Acesso em: 3 maio. 2023.

BRASIL, **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 31 outubro. 2023

BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Brasília, DF, 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm. Acesso em: 12 setembro. 2023.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria nº 1.424, de 8 de outubro de 2015**. Regulamento de Uniformes do Exército - RUE. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/001_estatuto_regulamentos_regimentos/02_regulamentos/port_n_1424_cmdo_eb_08out2015.html. Acesso em: 2 maio. 2023.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria – EME/C EX nº 708, de 20 de abril 2022**. Nomeia os gestores responsáveis pelas Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários do Comando do Exército constantes da Lei Orçamentária Anual e define suas atribuições. Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria nº 166 – COLOG, de 27 de outubro de 2022**. Aprova a Norma de Gestão de Riscos do Comando Logístico (EB40-N01.307). 1. ed. Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Relatório de Gestão do Comando do Exército (RGCE) 2022**. Brasília, DF, 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980**. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Brasília, DF, 1980.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, DF, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 2 maio. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964**. Lei do Serviço Militar. Brasília, DF, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14375.htm. Acesso em: 31 outubro. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Avaliação dos Restos a pagar 2023**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:46075. Acesso em: 2 maio. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 9. ed. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento - MTO 2023**. Brasília, DF, 2023.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto**. São Paulo: Penso, 2021.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2010.

MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

PEREIRA, Orgs Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Editora FGV, 2015.

PIMENTEL, Luis Paulo Gomes. **A mitigação dos riscos orçamentários associados à sustentabilidade econômica dos Programas Estratégicos do Exército Brasileiro**. 2022. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2022.

PIRES, Valdemir; SATHLER, André Rehbein. **Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553045/gestao_inovadora.pdf. Acesso em: 3 maio. 2023.