

PROPOSTA DE REDUÇÃO DO CANCELAMENTO DOS RESTOS A PAGAR DO PLANO ORÇAMENTÁRIO OPERAÇÃO CARRO-PIPA

Cláudio Roberto de Albuquerque Lima Filho¹

Resumo. A Operação Carro-Pipa (OCP) é um pacote de medidas governamentais contra os impactos das frequentes estiagens do semiárido do Brasil que, no último ano, abarcou uma área de aproximadamente 1 milhão km², abrangendo por volta de 1.262 (mil duzentos e sessenta e dois) municípios, alcançando cerca de 25 milhões de habitantes que encontravam-se em situação crítica com a falta d'água. O Plano Orçamentário referente à OCP é uma moderna subdivisão da classificação funcional programática do orçamento público federal que organiza o plano de contas da União em Funções e Programas do Governo, facilitando o gerenciamento orçamentário e financeiro. No entanto, vultosos recursos da OCP inscritos Restos a Pagar (RAP) são cancelados, e assim, geram perdas financeiras para a Operação em cerca de R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais) anuais. Visa-se, portanto, apresentar uma proposta para redução do cancelamento dos restos a pagar do plano orçamentário operação carro-pipa. Desse modo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, utilizando-se o método indutivo e uma forma de abordagem quantitativa, resultando na proposição de procedimentos para a mitigação de tais perdas financeiras que, certamente, permitirão melhorar a efetividade na distribuição de água no semiárido brasileiro.

Palavras-chave: Operação Carro-Pipa, Orçamento, Óbices.

Abstract. Operation Car-Kite (OCP) is a package of government measures against the impacts of the frequent droughts in the semiarid region of Brazil, which, in the last year, covered an area of approximately 1 million km², covering around 1,262 (one thousand two hundred and sixty-six two) municipalities, reaching about 25 million inhabitants who were in a critical situation due to the lack of water. The Budgetary Plan referring to the OCP is a modern subdivision of the programmatic functional classification of the federal public budget that organizes the Union's chart of accounts into Government Functions and Programs, facilitating budgetary and financial management. However, large OCP funds registered with Remains Payable (RAP) are canceled, and thus generate financial losses for the Operation of approximately R \$ 900,000.00 (nine hundred thousand reais) annually. The aim is, therefore, to present a proposal to reduce the cancellation of the remainders to be paid from the water tanker operation budget plan. In this way, a bibliographic research was carried out, using the inductive method and a form of quantitative approach, resulting in the proposition of procedures for the mitigation of such financial losses that, certainly, will allow to improve the effectiveness in the water distribution in the Brazilian semiarid.

Keywords: Car-Kite Operation, Budget, Obstacles.

¹Capitão QCO Contabilidade da turma de 2012. Especialista em Ciências Militares Escola de Formação Complementar do Exército - EsFCEX.

1 INTRODUÇÃO

A Operação Carro-Pipa (OCP) é um pacote de medidas do governo federal que tem por objetivo reduzir os impactos causados pelas intempéries climáticas que abrangem o sertão nordestino e parte dos estados do Espírito Santo e de Minas Gerais.

O programa de governo que iniciou a OCP é oriundo da Portaria Interministerial nº 1, de 25 de julho de 2012 e refere-se a uma cooperação técnica e financeira, realizada por meio de um acordo entre o Ministério da Integração Nacional e o Ministério da Defesa, conforme demonstrado no Art. 1º da supracitada portaria, *in verbis*:

Art. 1º Fica estabelecida mútua cooperação técnica e financeira entre os Ministérios da Integração Nacional e da Defesa para a realização de ações complementares de apoio às atividades de distribuição emergencial de água potável, prioritariamente às populações rurais atingidas por estiagem e seca na região do semiárido nordestino e região norte dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, sendo denominada Operação Carro-Pipa.

Com aproximadamente oito anos de existência, a cooperação, por meio da OCP, alcança 1 milhão de quilômetros quadrados, majoritariamente em área do sertão brasileiro, englobando cerca de 1.262 municípios e contemplando, aproximadamente, 25 milhões de brasileiros das regiões nordeste e sudeste.

Desse modo, os ministérios envolvidos dependem recursos na casa de bilhões de reais por ano. E assim, a OCP tende a ser a maior fonte de receita das organizações militares (OM) que a operam.

Nesse cenário, óbices na execução orçamentária geram um considerável impacto no desempenho das metas financeiras das OM, repercutindo na

execução do orçamento da União. Desta maneira, este artigo procura apresentar uma proposta com ações que visam mitigar o cancelamento dos restos a pagar do plano orçamentário OCP.

A fim de melhor elucidar esta questão, serão abordados os principais aspectos financeiros relacionados aos cancelamentos de restos a pagar (RP), no plano orçamentário OCP, nas unidades gestoras em questão, a fim de lastrear a propositura de procedimentos de redução do volume de tais cancelamentos, sem pretensão de exaurir o assunto.

Discussões a respeito deste tema vêm se tornando cotidianas e bem relevantes para a OCP, principalmente, quando se trata de liberação de novos créditos orçamentários e financeiros dos ministérios para sua execução. O acúmulo de recursos inscritos em restos a pagar, ao final do exercício financeiro, e que são cancelados, no exercício seguinte, dificultam a disponibilização de novos recursos.

Assim, nas Unidades Gestoras Executoras da OCP, o elevado volume de recursos de OCP acumulados em conta dificulta o repasse de novos créditos. E ainda, se forem considerados os cancelamentos realizados, pode-se concluir que seja gerada uma altíssima perda de recursos. Por isso, somando-se os cancelamentos do exercício de 2019 até agosto de 2020, já se soma um montante que se aproxima dos R\$ 27 milhões de reais, conforme demonstrado nos Anexos A e B. Desta forma, resta evidente a ineficiência na aplicação do dinheiro público, gerando impossibilidade do alcance das metas da gestão pública e prejuízo para a população carente de água.

Em que pese o retorno dos valores cancelados ao Erário Público, não se efetivou a boa gestão, não se alcançaram as metas pretendidas em favor da sociedade, além de que esses recursos objeto de cancelamento poderiam ter tido um melhor

destino no exercício financeiro em que não foram adequadamente geridos.

No âmbito do Exército Brasileiro (EB), são poucos os estudos que abordam essa temática. Após algumas pesquisas em repositórios do EB, foram encontrados: um estudo de Barddal (2019) sobre cancelamento de restos a pagar não processados, no âmbito da 5ª Região Militar; e um estudo de Santos Filho (2017), sobre a impossibilidade de emprego da livre concorrência e a justificativa para a utilização da inexigibilidade de licitação no processo de contratações no âmbito da operação carro-pipa realizada pelo Exército Brasileiro. Assim, não foi encontrado estudo como este que busca identificar falhas e sugerir proposta de procedimento para mitigar o cancelamento de recursos de OCP inscritos em Restos a Pagar.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste passo, restam esclarecer conceitos e abordar, de modo crítico e sucinto, aspectos legais a respeito da execução financeira das unidades gestoras do plano orçamentário OCP no Comando Militar do Nordeste.

2.1 Operação Carro-Pipa

De acordo com Brasil (2012, pág. 40), a Operação Carro-Pipa tem como principal objetivo a:

[...] realização de ações complementares de apoio às atividades de distribuição emergencial de água potável, prioritariamente às populações rurais atingidas por estiagem e seca na região do semiárido nordestino e região norte dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo [...]

Assim, para que se operacionalizasse tal programa de cooperação mútua, ficou definido, no artigo

1º da Portaria Interministerial nº 1, de 25 de julho de 2012, que as transferências entre ministérios da Defesa e da Integração Nacional se daria por meio de Termos de Cooperação. Além disso, que as transferências entre o Ministério da Defesa e estados ou municípios se dariam por instrumento específico, nos seguintes termos:

Art. 1º

[...]

§1º A transferência de recursos orçamentários e financeiros do Ministério da Integração Nacional para o Comando do Exército dependerá da celebração de Termo de Cooperação específico.

§2º Quando houver necessidade de mútua colaboração, as relações entre o Comando do Exército e Estados ou Municípios serão formalizadas por meio de instrumento jurídico específico, observado, no que couber, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e a Portaria Interministerial nº 507/CGU/MF/MP, de 24 de novembro de 2011.

O Comando do Exército, por sua vez, atendendo ao disciplinado pela Portaria supracitada, vem celebrando, por meio do Comando de Operações Terrestres (COTER), os termos de cooperação a fim de não haver descontinuidade do programa.

2.2 Aspectos Gerais da OCP

No planejamento da distribuição da água, a unidade gestora executora (UGE) responsável pela gestão financeira de região atingida pela estiagem levanta dados, em conjunto com outros órgãos públicos, para fins de planejamento da distribuição de água. Esta fase permite confirmar e detalhar informações para reconhecimento do plano de trabalho.

Em uma segunda fase, cada UGE inicia o processo de cadastramento dos carros-pipa que é regulamentado, no âmbito do Exército, por meio do Anexo B à Ordem de Serviço nº 1-E4/CMNE, de 20 de janeiro de

2010, e, durante o cadastro dos carros-pipa, são observados aspectos relacionados à situação legal do veículo.

Na sequência dos fatos, segue a contratação de Pessoa Física (pipeiro) por instrumento contratual que tem por objetivo o transporte e a distribuição de água potável, durante o prazo vigência de 30 dias, podendo ser prorrogado por até 12 meses. De acordo com o Art 6º da Portaria Interministerial nº 1/MI/MD, cabe ao Ministério da Defesa realizar vistoria e fiscalização das condições dos carros-pipa contratados, da quantidade de água distribuída, das distâncias percorridas e da execução dos Planos de Trabalho dos pipeiros.

2.3 Aspectos Específicos da OCP

A escolha dos pipeiros por credenciamento, mediante inexigibilidade de licitação, ocorre para que não se restrinja a concorrência, durante o processo de seleção, o que era evidenciado nas contratações precedidas de processos de dispensa de licitação. Portanto, a UGE elabora um edital de credenciamento com todas as regras que serão utilizadas no processo. Esse edital, onde constam as datas do processo de credenciamento, é publicado no Diário Oficial da União (DOU).

Após o credenciamento, é realizado um sorteio dentre os credenciados, por meio do qual são escolhidos os pipeiros que realmente realizarão a distribuição da água potável. O sorteio é realizado em audiência pública comunicada aos interessados e publicada na imprensa escrita. Cabe ressaltar que, nesse sorteio, são distribuídos lotes dimensionados para um caminhão-pipa, vedada a subcontratação.

Cabe destacar que, ao final do período de três ou quatro meses de

prestação de serviço, ocorre um rodízio entre os interessados classificados no lote. Esse procedimento visa a permitir que todos os interessados classificados possam prestar o serviço de forma que não ocorra o favorecimento de determinados prestadores de serviço em detrimento dos demais.

2.4 Aspectos Orçamentários da OCP

Durante a fase de execução da Operação Carro-Pipa, nos bastidores da execução física, o processo financeiro se desenvolve de modo a dar suporte à citada operação, deste modo faz-se necessário o entendimento de alguns conceitos básicos,

2.4.1 Classificação Orçamentária da OCP

De forma a atender as diversas necessidades da sociedade, o governo federal precisa organizar os seus trabalhos de forma detalhada. Assim, o orçamento público obedece à mais moderna dentre as classificações da contabilidade pública, qual seja, a funcional-programática, ramificando-se hierarquicamente: função, subfunção, programa orçamentário, ação orçamentária, programa de governo e plano orçamentário. Este plano representa o último nível de desdobramento orçamentário-financeiro a ser utilizado para caracterizar as atividades relacionadas à OCP.

Neste cenário, tomando-se por base o orçamento público da União e detalhando-se a despesa pública, tem-se a classificação funcional programática da OCP a seguir explicitada.

FIGURA 1 – Classificação Funcional Programática da OCP.

Classificação Funcional Programática	Descrição da Classificação
Área de atuação (Função)	06 - SEGURANÇA PÚBLICA
Subfunção	182 - DEFESA CIVIL
Programa Orçamentário	2040 - GESTÃO DE RISCOS E DE DESASTRES
Ação Orçamentária	22BO - AÇÕES DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL
Programa de Governo	00 - NÃO ATRIBUÍDO
Plano Orçamentário	0001-OCP PARA DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO PELO EXERCITO BRASILEIRO

FONTE: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)

inteligência do disposto no Art 60 da Lei nº 4.320/64, *literis*:

2.4.2 Fases da Despesa Pública

Segundo a Lei nº 4.320/64, a despesa pública percorre três fases, a saber: empenho, liquidação e pagamento.

Quanto ao empenho, o Art 58 da supracitada Lei informa que:

Art. 58. é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

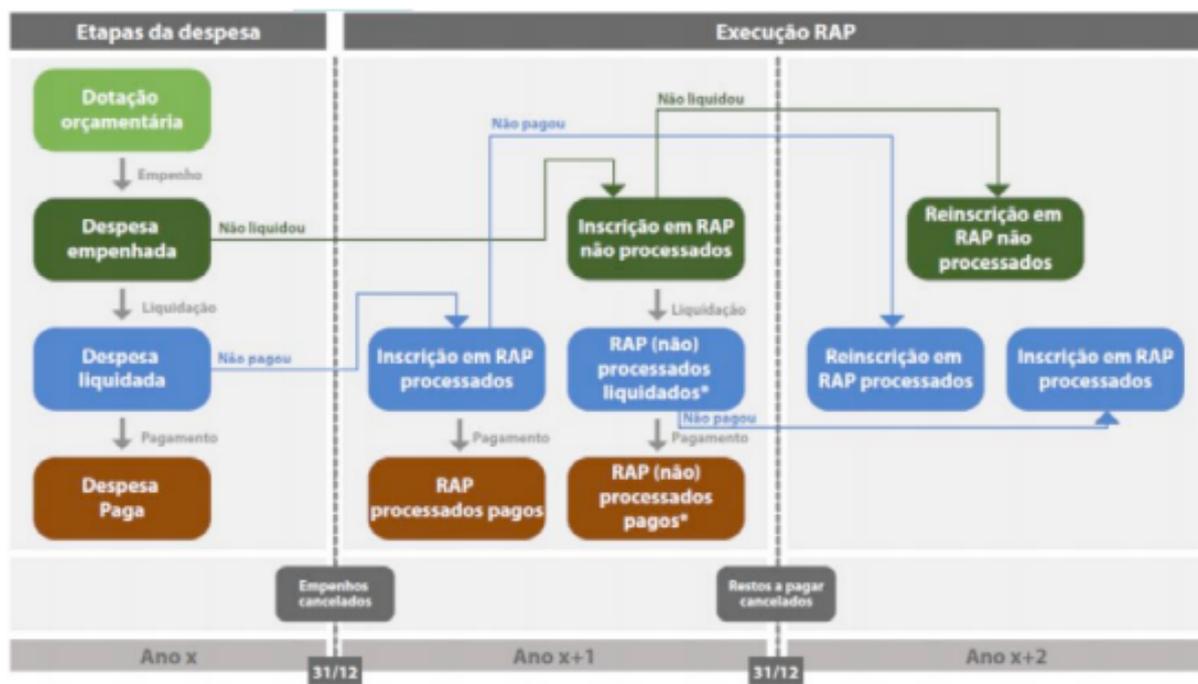
A autoridade competente de que se trata é o Ordenador de Despesas sobre quem recai a responsabilidade por este que é um dos atos mais importantes da Administração Pública, em face da

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Desta forma, verifica-se que a despesa pública depende do lastro do empenho, pois é ele que assegura o pagamento ao fornecedor e que ocorre em fase antecedente à liquidação. Esta fase, por sua vez, consiste na entrega efetiva do material ou do serviço prestado.

Após a fase de liquidação, segue-se para a fase final de pagamento, conforme demonstração bem didática disposta no fluxograma da execução da despesa a seguir disposto.

FIGURA 2| – FLUXOGRAMA DOS RESTOS A PAGAR



FONTE: Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar, Tesouro nacional (2018)

2.4.3 Restos a Pagar (RAP)

As despesas empenhadas e não pagas, até 31 de dezembro, serão inscritas em Restos a Pagar (RP) que tem sua definição no Art 36 da Lei nº 4.320/64, a saber:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, **mas não pagas** até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas. *[grifos nossos]*

As despesas orçamentárias de determinado ano pertencem ao exercício financeiro nas quais foram empenhadas. Entretanto, os pagamentos referentes aos RP caracterizam-se por serem despesas a serem pagas, no exercício seguinte, como dispêndios extraorçamentários.

A inscrição de despesa em Restos a Pagar Não-Processados (RPNP) é procedida após a depuração das despesas pela anulação de empenhos, no exercício financeiro de sua emissão. Desse modo, verificam-se quais despesas devem ser inscritas em Restos a Pagar, anulam-se as demais e inscrevem-se os RPNP do exercício (PRATES, 2020).

O cancelamento dos RAP consiste na baixa da obrigação constituída em exercícios anteriores. Portanto, ocorre o restabelecimento de saldo de disponibilidade comprometida, originária de receitas arrecadadas em exercícios anteriores, e não, de uma nova receita a ser registrada (BRASIL, 2019).

Desta forma, os referidos cancelamentos restabelecem a disponibilidade comprometida, porém esses recursos deixam de ser aplicados na OCP, uma vez que cancelados, os recursos são devolvidos ao caixa único do tesouro e perdidos pelos referidos ministérios. Assim, os RAP operam em um contexto de regulação fragilizada que não impõe limites ao seu uso e não vincula os recursos cancelados à mesma rubrica orçamentária do exercício seguinte.

Esses valores cancelados, se tivessem sido devidamente geridos, e não cancelados, deveriam ter sido aplicados no atendimento à população carente de água do sertão brasileiro, não contempladas adequadamente, economizando-se os créditos ministeriais do corrente ano,

evitando-se retrabalhos e recolhimento de recursos. Ademais, tais verbas orçamentárias alcançadas pelo cancelamento poderiam ter sido aplicadas em outras áreas ou situações de necessidade da mesma operação, ou ainda, abranger maior fatia da população que necessita do serviço.

Os cancelamentos de RAP têm evoluído, nos últimos anos, conforme a série histórica a seguir apresentada, extraída do sistema Tesouro Gerencial, relativa a Unidades Gestoras Vinculadas (UGV) à 7ª ICFEx.

recursos, com o objetivo de se alcançar a meta fiscal. Após alcançada a meta, começa a ser liberada, de forma mais acelerada, grande parte de recursos do orçamento, o que contribui para um elevado número de empenhos ao final do exercício. Assim, os dispêndios de final de ano são realizados de forma apressada e sem um planejamento adequado, favorecendo a inscrição em RAP e possíveis cancelamentos.

Alguns pesquisadores consideram, devido ao grande volume de RAP inscrito, o surgimento de um “orçamento de RAP” (CASTRO, 2011), ou “orçamento paralelo

FIGURA 3 – Evolução do cancelamento dos Restos a Pagar OCP

Ano Lançamento	RESTOS A PAGAR NAO PROCESSADOS INSCRITOS	RESTOS A PAGAR NAO PROCESSADOS REINSCRITOS	RESTOS A PAGAR NAO PROCESSADOS CANCELADOS
2020	37.194.661,93	334.313,63	5.258.024,20
2019	49.210.833,19	1.012.130,55	21.768.240,45
2018	59.074.995,57	376.456,02	6.266.416,04
2017	20.164.223,91	110.842,56	1.429.552,32
2016	65.449.584,63	123.424,65	4.265.792,19
Total	231.094.299,23	1.957.167,41	38.988.025,20

FONTE: Tesouro Gerencial (2020)

Deste modo, podemos identificar que, nos últimos anos e o início do atual, já se acumulam quase 40 milhões de reais em perdas com o cancelamento desses recursos. Trata-se de um montante considerável que terá que ser reposto pelos MI/MD a fim de suprir as demandas de locais atingidos pela seca e que foram prejudicados pela ineficiência e ineficácia da gestão.

2.5 Surgimento de Restos a Pagar e possíveis óbices financeiros

Um ponto crucial para o surgimento de RAP, em geral, se dá por uma peculiaridade genérica do país, pois existe a necessidade de se alcançar metas de superávit primário. Desta forma, durante os primeiros meses do ano, é feito um contingenciamento de

de RAP”, uma vez que são realizadas despesas fora do processo normal de execução do orçamento regular, tornando-se de total discricionariedade do Executivo, saindo da visada do Legislativo e do TCU.

No caso particular da OCP, no início dos meses de prestação do serviço de distribuição de água, são realizados empenhos aos pipeiros credenciados e sorteados, a fim de que, durante seu rodízio, em seus lotes, não haja descontinuidade do serviço, e tampouco ocorra a inversão dos estágios da despesa pública ao ser realizado um serviço sem lastro de empenho.

Note que, nos serviços contratados para os três primeiros trimestres ou os dois primeiros quadrimestres do exercício, caso não tenha sido necessário se realizar todas as entregas previstas no cronograma por motivos alheios à vontade da

Administração, é possível cancelar os empenhos e direcionar os seus saldos, previstos e não utilizados, no próprio exercício, para outras entregas de água.

É o que se vê no caso de descadastramento de municípios por conta de períodos chuvosos e da não distribuição de água por parte do pipeiro por fraude ou por motivos alheios à sua vontade.

No entanto, quando os supramencionados casos ocorrem, no último período do exercício, principalmente nos meses de novembro e dezembro, a fim de garantir o lastro financeiro, as UGE inscrevem os saldos dos empenhos ainda não executados e com previsão para tal, em RP. Estes recursos inscritos em RP não possuem a mesma maleabilidade dos empenhos do exercício e, uma vez cancelados, têm os seus saldos reconduzidos à Conta Única do Tesouro. Desta forma, não resta caracterizado um dano ao erário, todavia gera uma perda financeira para a Unidade Gestora e para os Ministérios envolvidos.

3 METODOLOGIA

Este estudo foi realizado dentro de um processo científico, portanto, calcado em procedimentos metodológicos. Desta forma, foi realizada: verificação de literatura; análise de relatórios gerenciais extraídos do sistema Tesouro Gerencial, do governo federal; leitura e interpretação de legislações vigentes, sobretudo leis e instruções normativas; além da análise de relatórios de auditorias concernentes ao tema e do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP). Assim, foi possível desenvolver propostas para mitigar os óbices identificados.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, utilizando-se o método indutivo, a forma de abordagem é quantitativa, uma vez que se baseia na quantificação de dados extraídos de relatórios, legislações e situações observadas durante a execução da OCP.

Cabe ressaltar o aproveitamento dos relatos apreciados pelos Tomadores de Contas: durante as visitas de auditorias às Unidades Gestoras Executoras (UGE) da OCP, na área da 7ª Inspeção de Contabilidade e Finanças do Exército (7ª ICFEx); ou ainda, quando necessário realizar instrução ou resolver alguma situação de maneira presencial ou por meio de ligação telefônica.

O levantamento bibliográfico foi procedido por meio da doutrina, da legislação atinente ao setor público, especialmente, do Comando do Exército Brasileiro e dos relatórios extraídos de sistemas institucionais do Exército, mais especificamente do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), do Tesouro Gerencial e do Sistema de Acompanhamento da Gestão (SAG).

A partir dos dados obtidos, foi feita uma revisão bibliográfica consubstanciada nas legislações federais e do Exército e nos relatórios de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) no que tange à OCP.

A partir do marco supramencionado, procurou-se sugerir procedimentos e evidenciar boas práticas que podem vir a mitigar as elevadas perdas com o cancelamento dos Restos a Pagar pelos ministérios envolvidos e que repercute na qualidade da prestação de serviço para a população sertaneja.

4 RESULTADOS

Após a leitura pormenorizada da legislação correlata ao assunto, das informações extraídas dos relatórios de auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União, do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Sistema de Acompanhamento da Gestão (SAG) restou possibilitado apurar a compreensão e os caminhos para a solução da questão.

Nesse sentido, identificaram-se situações que levam as UG a cancelar despesas públicas relacionadas à OCP, após

a sua inscrição em Restos a Pagar, ocasionando uma perda de recursos financeiros para o orçamento dos ministérios envolvidos e, conseqüentemente, para a população englobada pela referida operação no que se refere ao recebimento do produto final.

Deste modo, foi possível formular recomendações para se evitar ou mitigar o cancelamento de restos a pagar relativos a OCP.

4.1 Proposta

Inicialmente, é importante deixar registrado, que o Ordenador de Despesas (OD) das unidades gestoras executoras da OCP se valem de um papel importante para sugerir ou até criar linhas de ações que

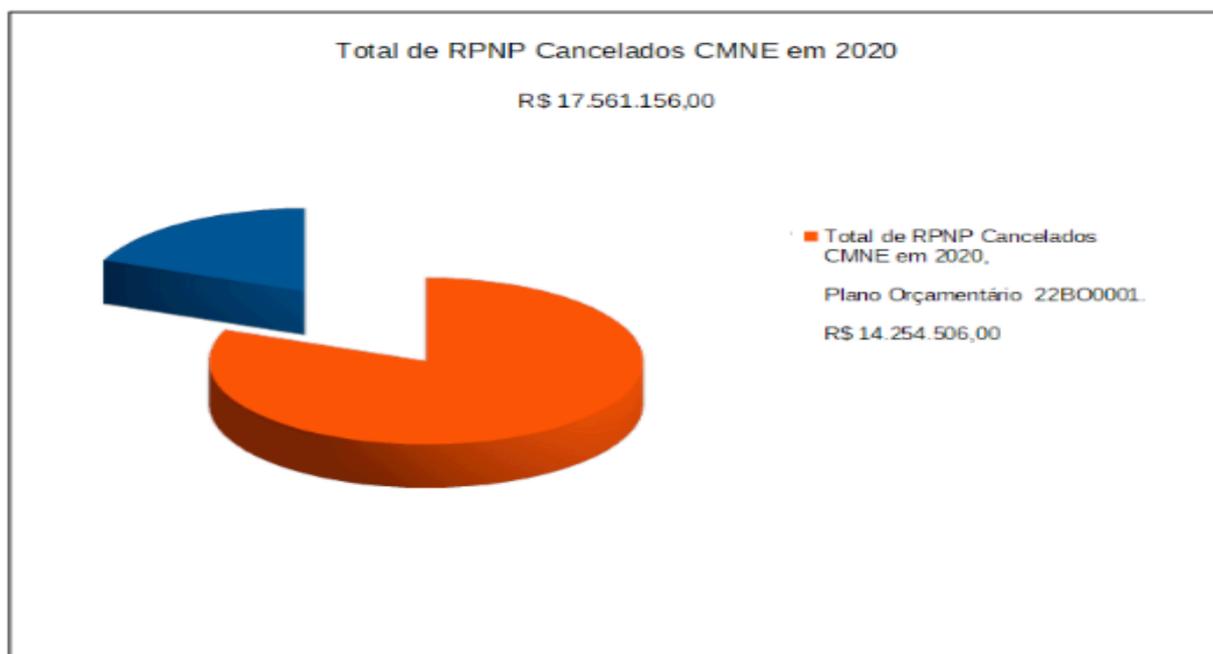
sistemático, quando se trata do último período do exercício.

A forma de escolha dos pipeiros, por meio de sorteio e de lotes, trimestral ou quadrimestralmente, evitando-se a descontinuidade do serviço a ser prestado e respeitando-se o princípio da impessoalidade, gera um problema sistemático, quando se trata do último período do exercício.

Isto porque, os valores referentes a pipeiros de lotes selecionados para prestar o serviço, nos últimos dias do ano, são inscritos em Restos a Pagar Não Processados (RPNP).

Desta forma, por possuir elevada quantidade de pipeiros e pela vultosa quantia envolvida, são relevantes as situações adversas que inviabilizam a entrega do produto ao consumidor final.

Figura 4 – Cancelamentos de RPNP no âmbito do CMNE em 2020.



FONTE: Sistema de Acompanhamento de Gestão (2020)

julguem apropriadas para um controle mais eficaz durante o planejamento e a execução das inscrições em RP dos valores referentes aos lotes de pipeiros. A forma de escolha dos pipeiros, por meio de sorteio e de lotes, trimestral ou quadrimestralmente, evitando-se a descontinuidade do serviço a ser prestado e respeitando-se o princípio da impessoalidade, gera um problema

Essas situações adversas se relevam: no descredenciamento de municípios, sobretudo pelo fim das estiagens; e na ausência da entrega do produto por parte dos pipeiros ensejados por acidentes com viaturas, por fraudes e por caminhões sem condições de entrega.

As situações supracitadas resultam no cancelamento não planejado dos RPNP

OCP em montante que supera 81% do total de RP, conforme figura 4.

Conclui-se, portanto, que a proporção dos valores de RPNP Cancelados, na Área do Comando Militar do Nordeste (CMNE) referentes ao Plano Orçamentário da OCP, em 2020, contraria o princípio constitucional da eficiência e merece uma proposta de redução em seu percentual que enseje a boa aplicação do recurso público para o bem da população carente.

Por conseguinte, para maior efetividade das ações sugeridas, será necessário padronizar alguns controles, na medida do possível, complementando as boas práticas da operacionalização da OCP já existentes. Assim, construiu-se um quadro com as sugestões de ações a serem realizadas:

QUADRO 1- AÇÕES SUGERIDAS

Finalidade	Ações	Objetivos
Sorteio de lotes	Restringir a aplicação do crédito no último trimestre, apenas ao exercício corrente, inscrevendo apenas RAP processados relativos a OCP.	Diminuição massiva da inscrição de RAP não processados
	Realizar um planejamento antecipado para descentralização de créditos para o primeiro trimestre do exercício, por meio dos duodécimos orçamentários.	Evitar a descontinuidade do serviço prestado
Descredenciamento de municípios	Coordenação junto a órgãos de monitoramento do clima, a fim de se evitar empenhos para municípios com expectativa de chuvas torrenciais em determinados períodos, já contemplados com a OCP.	Evitar inscrição de RAP não processados de serviços não necessários
Edital	Qualificação dos agentes responsáveis pela geração e análise dos documentos de formalização do processo.	Evitar lacunas ao processo normal de execução

Carros-Pipa	Fiscalização prévia dos carros de entrega de água, a fim de verificar, se estes encontram-se em conformidade com o previsto em edital, punindo os responsáveis em caso negativo.	Evitar o cancelamento de entregas, devido a não regularidade do veículo.
-------------	--	--

FONTE: O autor (2020).

4.2 Resultados Esperados

Após a análise realizada sobre os RAP cancelados, foi possível concluir que atitudes simples, preventivas e sem custo podem colaborar para melhorar os índices de cancelamentos dos RAP existentes hoje.

Conforme dados extraídos de relatórios do Tesouro Gerencial de 2019 e até agosto de 2020, anexos, pode-se verificar que, no exercício de 2019, do total de R\$ 26.492.652,07 cancelados de RAP, R\$ 21.769.698,45 referem-se a OCP, totalizando 82,17% do total cancelado. No exercício de 2020, até o mês de agosto, verificou-se que do total de R\$ 6.955.937,41 cancelados de RAP, R\$ 6.232.604,76 referem-se a OCP, o que representa 89,60% do total cancelado, elevando-se em 7,5% o valor em relação ao exercício anterior.

Resultante dos questionamentos às Unidades Gestoras vinculadas à 7ª ICFEx executoras da OCP, observou-se 80% dos motivos para cancelamentos dos RAP foram: serviços não prestados devido ao término contratual do pipeiro; saída de municípios do atendimento pelas UG (período de chuvas); descadastramento de pipeiros; descumprimento das planilhas de entrega pelos pipeiros (serviços não prestados); e por análises laboratoriais que deixaram de ser necessárias.

A fim de que se possa alcançar uma maior efetividade na aplicação do dinheiro público os seguintes procedimentos, ações e controles devem ser seguidos.

Em um primeiro plano, deve ser realizado um acompanhamento mais acurado perante o órgão de monitoramento

do clima (INPE), para que possam ser evitados descredenciamentos de municípios por causa de chuvas inesperadas.

Em um segundo plano, devem ser incrementados procedimentos que permitam melhorias no planejamento e na execução da fiscalização com investimento em tecnologia que possibilite melhor controle dos carros-pipa.

Além disso, deve haver o aumento das exigências sobre a qualidade dos carros-pipa e sobre os exames laboratoriais, nos editais de convocação, garantindo a melhoria da água e dos carros-pipa.

Outrossim, devem ser realizadas melhorias na coordenação dos sorteios de lotes, ao final do exercício, com maior fiscalização do pipeiro e do veículo, evitando-se as perdas relativas ao cancelamento de inscrições em RP.

Por fim, com a implementação de tais medidas, estima-se mitigar entre 45 a 50% o percentual de cancelamentos de RAP, conforme último levantamento solicitado pela setorial de UG, onde as Unidades Gestoras Vinculadas (UGV) justificaram para o cancelamento dos RAP, por meio de Documento Interno do Exército (DIEx), à setorial contábil de UG, “*serviço estimado não executado integralmente*”, e só para esta justificativa de cancelamento, foram totalizados em suas respostas, uma monta de R\$ 12.000.000,00, valor aproximado, totalizando-se, quase, metade do valor total da ação de governo 22BO, constante dos anexos.

5 DISCUSSÃO

A predominância de militares sem muita experiência no trato empresarial, até pela formação doutrinária, sem formação específica para lidar com a legislação em vigor e com as perspicácias de empresários gabaritados, tanto na condução do processo documental formal, quanto na fiscalização da execução operacional da OCP, viabiliza esse quadro de ineficiência no trato orçamentário.

Nesta senda, a confecção de documentos públicos como termos de referência, tabelas de preços do credenciamento e demais documentos de natureza administrativa, orçamentária e financeira que compõem os editais podem acarretar problemas futuros, criando brechas nas regras do processo, a serem exploradas *a posteriori*, por pessoas físicas ou jurídicas envolvidas no processo.

Já pela formação doutrinária militar, percebe-se, durante a fase de fiscalização da execução prática dos trabalhos, que se manifesta na boa fé dos militares que nem sempre é verificada durante a execução dos trabalhos por parte dos pipeiros.

Apesar das características peculiares da qualificação dos militares, ora mencionadas, informações extraídas da base de dados dos sistemas do governo federal e de documentos ora apresentados das diversas entidades envolvidas no processo demonstram um déficit no planejamento e na criação de controles mais especializados que contribuem, sobremaneira, para o cancelamento dos RAP que poderiam ser evitados, ao menos em parte.

Percebe-se o alto interesse da Administração Pública, principalmente, a Militar, em reduzir tais perdas, aumentando-se a efetividade na aplicação dos recursos. Deste modo, deve haver: a cooperação entre o Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) e o Tribunal de Contas da União (TCU), conforme o relatório de auditoria integrada de acompanhamento da OCP; e a revisão do processo de seleção dos lotes de pipeiros para os últimos meses do exercício de acordo com as suas peculiaridades.

6 CONCLUSÃO

Este artigo apresentou proposta de redução de cancelamentos de RAP, abrangendo informações gerais sobre as UG executoras da Operação Carro Pipa. Verificou-se, também, a existência de um histórico de cancelamento de recursos oriundos, respectivamente, da Ação e Plano

Orçamentário 22BO\0001 – OCP para distribuição de água no semiárido nordestino pelo Exército Brasileiro. Assim, observou-se que tal histórico gerava altas perdas aos ministérios envolvidos na OCP, resultando em um problema, posto que o recurso cancelado não retorna a estar disponível para aplicação em outras necessidades da operação.

Trata-se de um tema relevante para a Administração Pública Militar, uma vez que os cancelamentos de RAP, no decorrer dos últimos exercícios encerrados, cresceram e vem sendo foco de especial atenção.

Este crescimento de inscrição em RAP, nos últimos anos, vem sendo considerado como um orçamento paralelo que articula o uso de restos a pagar processados e restos a pagar não processados.

Dessa forma, após analisar o cenário, abrangendo assim os principais fatores que levam ao cancelamento de RAP na OCP, tornou-se sugestiva a realização das ações dispostas no Quadro 1 que podem viabilizar a redução de tais cancelamentos, no intuito de atenuar o impacto negativo relativo à perda de recursos inscritos em RAP.

Tendo por base as ações do quadro 1 abaixo dispostas: Restrição da aplicação do crédito no último trimestre, apenas ao exercício corrente, inscrevendo apenas RAP processados relativos a OCP, a realização de um planejamento antecipado para descentralização de créditos para o primeiro trimestre do exercício, por meio dos duodécimos orçamentários, a coordenação junto aos órgãos de monitoramento do clima, a fim de se evitar empenhos para municípios com expectativa de chuvas torrenciais em determinados períodos, já contemplados com a OCP, a qualificação dos agentes responsáveis pela geração e análise dos documentos de formalização do processo, e a fiscalização prévia dos carros de entrega de água, a fim de verificar, se estes encontram-se em conformidade com o previsto em edital.

Nesta senda, tais ações podem corroborar para resultados positivos como: A redução massiva da inscrição de RAP não processados, a descontinuidade do serviço prestado, a inscrição de RAP não processados de serviços não necessários, lacunas ao processo normal de execução da despesa e o cancelamento de entregas de água, devido a não regularidade dos veículos.

Cabe ressaltar que este trabalho não esgota as possibilidades de melhoria no processo de inscrição e cancelamento dos RAP. Destarte, trabalhos futuros poderão aperfeiçoar tais informações de forma mais analítica, a fim de reduzir ainda mais o percentual de cancelamento de tais recursos. Assim resta recomendar a continuidade deste trabalho a fim de que seja ampliada a abrangência da pesquisa, inclusive com incremento de ferramentas de gestão e, também, utilização de novas ferramentas de controle.

Desta maneira, espera-se que as ações e os procedimentos aqui sugeridos, possam ajudar a evitar a inscrição desnecessária em RAP e a mitigar os cancelamentos de empenhos já inscritos em restos a pagar, qualificando a aplicação de recursos destinados à OCP.

REFERÊNCIAS

AQUINO, A. C. B.; AZEVEDO, R. R. **Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária**. Revista de Administração Pública - (Early View). Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2017. p. 580-593.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Portaria Interministerial N° 1, de 25 de Julho de 2012. Dispõe sobre a mútua cooperação técnica e financeira entre os Ministérios da Integração Nacional e da Defesa para a realização de ações complementares de apoio às atividades de distribuição de água potável às populações atingidas por estiagem e seca na região do

semiárido nordestino e região norte dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, denominada Operação Carro-Pipa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jul 2012. nº 144, Seção 1, p. 40.

_____. Ministério da Integração Nacional. Portaria Interministerial Nº 2, de 27 de março de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF de 30 mar 2015. nº 144, Seção 1, p.. 92.

_____. Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar 1964, Seção 1, p. 2745.

_____. Lei nº 8.666, de 21 junho 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas sobre licitações e contratos e da outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun 1993, P. 8269.

_____. STN (Secretaria do Tesouro Nacional). Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 8ª edição. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>>

_____. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8ª Edição. Brasília, 2019. 467 p.

BARDDAL, Everson Luiz de Oliveira. Cancelamento de restos a pagar não processados: uma análise no âmbito da 5ª Região Militar 2019. 32 f. Dissertação – Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2019.

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

PRATES, W. R. **Despesas Públicas: etapas, estágios, restos a pagar, despesas de exercícios anteriores e suprimento de fundos**. Disponível em: <https://www.adminconcursos.com.br/2014/09/despesas-publicas-etapas-estagios.html>. Acesso em: 27 de ago. 2020.

SANTOS FILHO, A. L. dos. **Operação carro-pipa**: a impossibilidade de emprego da livre concorrência e a justificativa para a utilização da inexigibilidade de licitação no processo realizado pelo Exército Brasileiro. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58710/operacao-carro-pipa-a-impossibilidade-de-emprego-da-livre-concorrencia-e-a-justificativa-para-a-utilizacao-da-inexigibilidade-de-licitacao-no-processo-realizado-pelo-exercito-brasileiro>>. Acesso em: 06 jul 2020.

Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC/MI. **Auditoria Integrada de Acompanhamento na Operação Carro Pipa**. Relatório de Auditoria nº 201318217. Brasília, DF, 2014.

ANEXO A - Restos a Pagar Cancelados em 2019

Situação dos Restos a Pagar Dez/2019

Tesouro Gerencial

Páginas: 1

Métrica: Saldo - R\$ (Item Informação)

Ação Governo	RESTOS A PAGAR INSCRITOS (PROC E N PROC)	RESTOS A PAGAR CANCELADOS (PROC E N PROC)
102W	RECUPERACAO E CONTROLE DE PROCESSOS EROSIVOS EM BACIAS HIDRO	3.916,20
12EP	INTEGRACAO DO RIO SAO FRANCISCO COM AS BACIAS DO NORDESTE SE	631.966,70
147F	IMPLANTACAO DE SISTEMA DE DEFESA CIBERNETICA PARA A DEFESA N	4.272,47
1476	IMPLANTACAO DO PROGRAMA ESTRATEGICO DE PROTECAO DA SOCIEDADE	5.584,44
156M	MODERNIZACAO ESTRATEGICA E OPERACIONAL DO EXERCITO BRASILEIR	898.271,41
156N	OBTENCAO DE MEIOS DO EXERCITO	260.936,82
15F1	DISPONIBILIZACAO DE PROPRIOS NACIONAIS RESIDENCIAIS PARA OS	763.727,04
2000	ADMINISTRACAO DA UNIDADE	11.470.021,07
2004	ASSISTENCIA MEDICA E ODONTOLOGICA AOS SERVIDORES CIVIS, EMPR	13.400.544,64
2012	AUXILIO-ALIMENTACAO AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS E MILIT	549.905,32
20G3	COOPERACAO EM ACOES DE DEFESA CIVIL	235.389,50
20IG	APOIO DAS FORCAS ARMADAS A INCLUSAO SOCIAL E A VALORIZACAO D	920,60
20JP	DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES E APOIO A PROJETOS E EVENTOS D	119.522,63
20PY	ADEQUACAO DE ORGANIZACOES MILITARES DO EXERCITO	3.144.079,60
20RH	GERENCIAMENTO DAS POLITICAS DE EDUCACAO	22.686,93
20RM	EXAMES E AVALIACOES DA EDUCACAO BASICA	22.189,19
20UA	ESTUDOS, PROJETOS E PLANEJAMENTO DE INFRAESTRUTURA DE TRANSP	1.973,75
20VJ	MANUTENCAO DE TRECHOS RODOVIARIOS NA REGIAO NORDESTE	5.774,62
20X1	PARTICIPACAO BRASILEIRA EM MISSOES DE PAZ	9.769,62
20XE	MANUTENCAO DOS SISTEMAS DE COMANDO E CONTROLE DO EXERCITO	1.587.715,55
20XH	REALIZACAO DE ACOES DE COOPERACAO DO EXERCITO	348.345,63
20XK	LOGISTICA MILITAR TERRESTRE	845.910,00
20XL	SAUDE EM OPERACOES MILITARES	3.974,96
20XM	PRESTACAO DE ENSINO ASSISTENCIAL NOS COLEGIOS MILITARES	313.829,67
20XT	PRESTACAO DE SERVICOS MEDICO-HOSPITALARES E DE ENSINO E PESO	69.987,00
20VJ	FORTELECIMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE VIGILANCIA EM SAUDE	399.339,13
212B	BENEFICIOS OBRIGATORIOS AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS, MI	16.120.279,34
2120	MOVIMENTACAO DE MILITARES	44.008,69
216J	APOIO DAS FORCAS ARMADAS NO COMBATE AO Aedes Aegypti	524,76
217S	EMPREGO DAS FORCAS ARMADAS EM APOIO A SEGURANCA PUBLICA NOS	488,55
218X	OPERACOES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM	274.697,45
219C	ACOLHIMENTO HUMANITARIO E INTERIORIZACAO DE MIGRANTES EM SIT	636.418,06
22B0	ACOES DE PROTECAO E DEFESA CIVIL	51.409.433,42
2798	AQUISICAO E DISTRIBUICAO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIA	24.232,59
2865	MANUTENCAO E SUPRIMENTO DE FARDAMENTO	1.622.476,29
2866	ACOES DE CARATER SIGILOSO	99,00
2872	MOBILIZACAO PARA O SERVICO MILITAR OBRIGATORIO	7.233,91
2900	SELECAO PARA O SERVICO MILITAR E APRESENTACAO DA RESERVA EM	13.555,61
2911	MODERNIZACAO DAS ORGANIZACOES MILITARES DE ENGENHARIA DO EXE	43.846,36
2919	REGISTRO E FISCALIZACAO DE PRODUTOS CONTROLADOS	279.286,70
2E74	ESTRUTURACAO E MODERNIZACAO DE UNIDADES DE SAUDE DAS FORCAS	401.633,85
4269	PLEITOS ELEITORAIS	94.822,89
4450	APRESTAMENTO DO EXERCITO	9.255.285,86
5900	INTEGRACAO DO RIO SAO FRANCISCO COM AS BACIAS DOS RIOS JAGUA	992.606,83
6557	FORMACAO CIVICO-PROFISSIONAL DE JOVENS EM SERVICO MILITAR -	127.162,33
8965	CAPACITACAO PROFISSIONAL MILITAR DO EXERCITO BRASILEIRO	261.433,14
Total		116.730.080,12
		26.492.652,07

FONTE: Tesouro Gerencial (2020)

ANEXO B - Restos a Pagar Cancelados até Agosto de 2020

Situação dos Restos a Pagar Ago/2020

Tesouro Gerencial

Páginas: 1

Métrica: Saldo - R\$ (Item Informação)

Ação Governo		50	51
		RESTOS A PAGAR INSCRITOS (PROC E N PROC)	RESTOS A PAGAR CANCELADOS (PROC E N PROC)
00PI	APOIO A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA (PNAE)	17.527,24	7.292,76
12EP	INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM AS BACIAS DO NORDESTE SE	333.720,80	36.954,76
156M	MODERNIZAÇÃO ESTRATÉGICA E OPERACIONAL DO EXERCITO BRASILEIRO	1.771.870,00	392,00
156N	OBTENÇÃO DE MEIOS DO EXERCITO	599.979,19	63.784,56
15F1	DISPONIBILIZAÇÃO DE PRÓPRIOS NACIONAIS RESIDENCIAIS PARA OS	65.110,64	
2000	ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE	9.613.566,10	163.240,77
2004	ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA AOS SERVIDORES CIVIS, EMPR	17.593.324,85	116.332,04
20IG	APOIO DAS FORÇAS ARMADAS A INCLUSÃO SOCIAL E A VALORIZAÇÃO D	286.574,53	
20JP	DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES E APOIO A PROJETOS E EVENTOS D	124.863,38	1.344,00
20PY	ADEQUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES MILITARES DO EXERCITO	191.432,77	19.061,60
20RH	GERENCIAMENTO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO	466,32	
20RM	EXAMES E AVALIAÇÕES DA EDUCAÇÃO BÁSICA	19.163,86	
20TP	ATIVOS CIVIS DA UNIAO	81.073,85	
20X7	EMPREGO CONJUNTO OU COMBINADO DAS FORÇAS ARMADAS	856.478,31	3,11
20XE	MANUTENÇÃO DOS SISTEMAS DE COMANDO E CONTROLE DO EXERCITO	606.013,84	1.485,24
20XH	REALIZAÇÃO DE AÇÕES DE COOPERAÇÃO DO EXERCITO	1.600,00	
20XJ	DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO DO EXERCITO	14.591,67	
20XK	LOGÍSTICA MILITAR TERRESTRE	1.298.605,55	1.639,16
20XL	SAÚDE EM OPERAÇÕES MILITARES	6.455,65	3.047,90
20XM	PRESTAÇÃO DE ENSINO ASSISTENCIAL NOS COLEGIOS MILITARES	124.174,98	334,75
20XT	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICO-HOSPITALARES E DE ENSINO E PESQ	25.116,00	15.236,00
20ZH	PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO	900.000,00	
212B	BENEFÍCIOS OBRIGATORIOS AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS, MI	13.951.052,12	101.227,89
2120	MOVIMENTAÇÃO DE MILITARES	129.996,03	
215I	CONSOLIDAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA	165.380,54	10.318,12
217Y	GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE	59.935,12	2.332,80
218X	OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM	25.168,60	3,81
219C	ACOLHIMENTO HUMANITARIO E INTERIORIZAÇÃO DE MIGRANTES EM SIT	186.339,43	126.092,71
219D	ADEQUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES MILITARES	2.614.363,05	
22B0	AÇÕES DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL	37.961.976,81	6.232.604,76
2798	AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIA	9.253,22	
2865	MANUTENÇÃO E SUPRIMENTO DE FARDAMENTO	136.722,80	0,09
2866	AÇÕES DE CARATER SIGILOSO	44.317,32	
2872	MOBILIZAÇÃO PARA O SERVIÇO MILITAR OBRIGATORIO	12.268,72	
2900	SELEÇÃO PARA O SERVIÇO MILITAR E APRESENTAÇÃO DA RESERVA EM	12.303,96	2.855,68
2911	MODERNIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES MILITARES DE ENGENHARIA DO EXE	186.854,00	
2919	REGISTRO E FISCALIZAÇÃO DE PRODUTOS CONTROLADOS	235.737,91	1.235,52
2B28	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE TECNOLOGIAS DE INTERESSE DA DEFE	13.714,78	
2D55	INTERCÂMBIO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA ÁREA DE DEFESA	4.997,34	
2E74	ESTRUTURAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE UNIDADES DE SAÚDE DAS FORÇAS	349.929,58	0,01
4269	PLEITOS ELEITORAIS	2.844,37	
4450	APRESTAMENTO DO EXERCITO	3.447.522,08	22.715,13
5900	INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM AS BACIAS DOS RIOS JAGUA	6.276,43	
6557	FORMAÇÃO CIVICO-PROFISSIONAL DE JOVENS EM SERVIÇO MILITAR -	106.309,84	7.267,50
8965	CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL MILITAR DO EXERCITO BRASILEIRO	186.480,71	19.134,74
Total		94.381.454,29	6.955.937,41

FONTE: Tesouro Gerencial (2020)