



MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS
11º CENTRO DE GESTÃO CONTABILIDADE E FINANÇAS DO EXÉRCITO
(EstbRegFin/11ªRM/1961)

MEMÓRIA Nº 016, de 15 de outubro de 2021.

1. ASSUNTO

Possibilidade de emprego de recursos inscritos em Restos a Pagar Não Processados (RPNP) referentes a requisições de transporte

2. ORIGEM

Diretoria de Controle de Efetivos e Movimentações - DIEx Nº 5868-Asse CtOrç/DIR/DCEM, de 9 de setembro de 2021.

3. PROBLEMA

Trata-se de consulta formulada pelo Subdiretor de Controle de Efetivos e Movimentações, acerca de emprego de recursos inscritos em RPNP referentes à requisições de transporte, DIEx Nº 5868-Asse CtOrç/DIR/DCEM.

Narra a Diretoria consultante que no dia 18 de agosto de 2021, foi realizada uma videoconferência entre o Dir CEM e os demais cotistas da Ação Orçamentária 212.O (Movimentação de Militares). Dentre os assuntos abordados, foi verificado que algumas RM, com base no contido na Nota Técnica nº 5/ASSE2/SSEF/SEF, de 16 SET 20, anexa, estão empregando os saldos de recursos de movimentação inscritos em RPNP para fazer frente a gastos cujo fato gerador ocorre no exercício financeiro corrente, sob a justificativa de que o transporte por conta da União se caracteriza como despesa de natureza continuada.

Diante da situação apresentada, a UGA suscitou dúvida quanto à possibilidade da aplicação dos saldos de empenhos atinentes a recursos inscritos em restos a pagar para pagamentos de despesas do exercício corrente, relacionadas às requisições de transporte de bagagem no escopo da atividade de movimentação de militares, no âmbito do Comando do Exército.

Assim, esta memória tem como objeto a análise da possibilidade da aplicação dos saldos de empenhos atinentes a recursos inscritos em restos a pagar para pagamentos de despesas do exercício corrente, relacionadas às requisições de transporte de bagagem no escopo da atividade de movimentação de militares, no âmbito do Comando do Exército.

Dessa forma, A UGA solicitou o posicionamento deste Centro de Gestão Contabilidade e Finanças sobre o assunto em comento.

4. DADOS DISPONÍVEIS

- Nota Técnica Nr 5/ASSE2/SSEF/SEF, de 16 SET 20;
- DIEx Nº 5868-Asse CtOrç/DIR/DCEM, de 9 de setembro de 2021.

5. APRECIÇÃO

Inicialmente, cumpre esclarecer alguns conceitos Contabilidade Aplicada ao Serviço Público.

Os Princípios Orçamentários visam estabelecer diretrizes norteadoras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração, execução e controle do orçamento público.

Além disso, consideram-se **Restos a Pagar** todas as despesas regularmente empenhadas, **do exercício atual ou anterior, mas não pagas ou canceladas até 31 de dezembro do exercício financeiro vigente.**

Ademais, distinguem-se dois tipos de restos a pagar: os processados (despesas já liquidadas); e os não processados (despesas a liquidar ou em liquidação), Conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 8ª edição), a seguir:

Restos a Pagar Processados (RPP) - Serão inscritas em restos a pagar processados as despesas liquidadas e não pagas no exercício financeiro, ou seja, aquelas em que o serviço, a obra ou o material contratado tenha sido prestado ou entregue e aceito pelo contratante, nos termos do art. 63 da Lei nº 4.320/1964.

Restos a Pagar Não Processados (RPNP) - Serão inscritas em restos a pagar não processados as despesas não liquidadas, nas seguintes condições:

(...)

As despesas empenhadas a liquidar são aquelas cujo prazo para cumprimento da obrigação,

assumida pelo credor (contratado), encontra-se vigente, ou seja, ainda não ocorreu o fato gerador da obrigação patrimonial para o ente, estando pendente de entrega do material ou do serviço adquirido.

As despesas empenhadas em liquidação são aquelas em que houve o adimplemento da obrigação pelo credor (contratado), caracterizado pela entrega do material ou prestação do serviço, estando na fase de verificação do direito adquirido, ou seja, tem-se a ocorrência do fato gerador da obrigação patrimonial, todavia, ainda não se deu a devida liquidação.

(...)

São considerados serviços continuados aqueles prestados de forma contínua, pela sua essencialidade, que visam atender à necessidade pública de forma contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou funcionamento das atividades finalísticas dos órgãos ou entidades, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou cumprimento da missão institucional.

A Instrução Normativa. 5, de 26 de maio de 2017, em seu artigo 15, estabelece o que seria considerado serviço de natureza contínua, *a seguir:*

Art.15. Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional. Grifo Nosso.

A Lei 14.133/21, em seu artigo 6º, incisos XV e XVI, dispõe sobre a natureza do serviço continuado, vejamos:

Art. 6º Para os fins desta Lei consideram-se:

(...)

XV - serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;

XVI - serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra: aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:

a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;

b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;

c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos;

XVII - serviços não contínuos ou contratados por escopo: aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto; (Grifo nosso).

(...)

Atualmente, em situações similares, há uma sistemática, a saber:

a) A OM do militar movimentado encaminha a solicitação de requisição de transporte para a Região Militar via DIEx, de posse das informações, esta solicita à Diretoria de Controle e Movimentações de Efetivos, que descentraliza a subcota para a gravação do mapa do SIPEO pela Região Militar, seguindo-se o processo de contratação da empresa de transporte;

b) Caso a movimentação seja executada de um ano para o outro, o empenho é inscrito em restos a pagar;

c) Nos moldes atuais, o empenho é personalizado com o respectivo mapa do militar, ou seja, cada empenho está atrelado a um mapa, inviabilizando a utilização do saldo residual em outra movimentação.

Assim, pela sistemática atual o saldo residual das NE encontra-se atrelado ao mapa de cada militar, inviabilizando a aplicação dos saldos residuais.

Além disso, faz-se necessário o estabelecimento de alguns pressupostos a serem considerados na análise, a saber:

1. *A inexistência de disposição legislativa específica acerca da possibilidade de utilização dos recursos em apreço;*
2. *A Secretaria de Economia e Finanças tem orientação firmada, por meio da Nota Técnica Nr 5/ASSE2/SSEF/SEF, de 16 SET 20, sobre a excepcional possibilidade de utilização de recursos inscritos em restos a pagar para custeio de despesas do exercício corrente, notadamente quando se tratar de despesas de caráter continuado.*

Assim, para prosseguimento da análise, insta superar o questionamento se seria possível enquadrar as despesas relacionadas ao pagamento de requisições de transporte como de natureza continuada, a fim de enquadrá-las no bojo normativo da Nota Técnica Nr 5/ASSE2/SSEF/SEF, de 16 SET 20.

Analisando o DIEx Nº 5868-Asse CtOrç/DIR/DCEM, de 9 de setembro de 2021, verifica-se, que a marca da essencialidade de uma determinada atividade está relacionada com seu **impacto direto ou indireto** na **missão institucional da Unidade**. Deve-se considerar que, via de regra, as Regiões Militares executam os recursos dessa natureza, e que a movimentação de militares é fundamental para manutenção da integridade e oxigenação institucional do Exército Brasileiro.

Destarte, **é possível inferir que a movimentação de militares sob a perspectiva lato sensu é essencial para a continuidade da missão institucional** do Exército Brasileiro. Portanto, nessa perspectiva, vê-se como possível o enquadramento no âmbito do normativo supramencionado, uma vez que **o Plano de Movimentação é contínuo, embora o serviço não o seja**, uma vez que o militar movimentado poderá solicitar indenização.

Depreende-se que o interesse da Diretoria de Controle de Efetivos e Movimentações com tal medida visa à otimização **na aplicação dos recursos inscritos em restos a pagar**, evitando o cancelamento e a perda de créditos orçamentários, firmando sobremaneira o **compromisso institucional com a eficácia orçamentária** e o decorrente aproveitamento dos recursos na efetividade do plano de movimentação.

Para que seja possível a aplicação dos saldos residuais, faz-se necessária a emissão de um empenho original do tipo estimativo (empenho “mãe”), que será reforçado com os valores estipulados nos mapas de cada militar. A NE de reforço fará referência a cada movimentação, com a medição e a decorrente liquidação encerrando o ciclo do respectivo mapa, cujo saldo residual passa a compor a NE original, viabilizando a sua aplicação.

Contudo, consigna-se que a utilização desses recursos deve ocorrer de forma excepcional, sendo imprescindível que haja:

- a. *A observância dos normativos aplicados ao SIPEO e aos procedimentos de pagamento de movimentações, atuando como filtro dos valores inscritos em restos a pagar, isto é, a atenção aos valores delimitados no Mapa da despesa para cada militar, em cada caso;*
- b. *A emissão de um empenho original a ser reforçado com os valores dos mapas, de modo que cada reforço de empenho esteja relacionado a um militar;*
- c. *A implementação de mapa de riscos, e a consequente adoção de medidas de fiscalização, medição, e do cerrado controle da aplicação dos saldos de empenho, que devem constar de documento hábil a referenciar à qual militar (movimentação) estão relacionados, fazendo-se constar na ordem de serviço o uso do saldo residual;*
- d. *A implementação de adequada capacitação e treinamento dos militares fiscais dos saldos dos empenhos inscritos em restos a pagar.*
- e. *A consideração do prazo de vigência da ata registro de preços, a fim de regular a aplicação do saldo e a obrigação da empresa contratada.*
- f. *A limitação ao exercício financeiro subsequente à emissão da nota de empenho (A+1).*

Destarte, é possível a utilização desses recursos de forma excepcional, limitados ao exercício financeiro subsequente.

6. LEGISLAÇÃO PERTINENTE

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- Lei Nr 4.320, de 17 de março de 1964;
- Medida Provisória Nr 2.215-10, de 31 de agosto 2001;
- Decreto Nr 4.307, de 18 de julho de 2002;
- Decreto Nr 7.892, de 23 de janeiro de 2013;
- Portaria Nr 290-DGP, de 9 de dezembro de 2013;
- Instrução Normativa 5, 26 de maio de 2017;

- Lei 14.133, de 1 de abril de 2021.

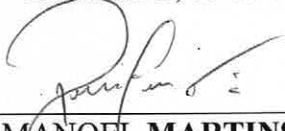
7. PROPOSTA (ou PARECER)

Quanto à atividade de movimentação de militar, em amplo espectro, trata-se de atividade continuada *latu sensu*, e de significativo impacto na manutenção da integridade nacional, haja vista a necessidade de se manter hígido a efetividade do ciclo de movimentações no âmbito da Força Terrestre.

No que se refere à medida a ser implementada, essa visa otimizar a aplicabilidade dos recursos descentralizados, absorvendo eventuais saldos em restos a pagar, como medida de eficácia orçamentária e efetividade do plano de movimentação.

Isto posto, este Centro de Gestão Contabilidade e Finanças entende ser possível a utilização Restos a Pagar Não Processados de forma excepcional, limitado a um exercício financeiro subsequente.

Brasília/DF, 15 de outubro de 2021.



PAULO MANOEL MARTINS DA SILVA NETO - Asp
Assessoria de Apoio Jurídico do 11º CGFEx

8. DECISÃO (OU DESPACHO)

Concordo com a proposta. Encaminhe-se o presente entendimento à Secretaria de Economia e Finanças para análise e orientações complementares.

Brasília-DF, 15 de outubro de 2021.



ALESSANDRO MARCELLO DE ALMEIDA CÔRTEZ - Cel
Chefe do 11º CGFEx