

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

Gustavo Schafer Segatto

**CAUSAS DE CANCELAMENTOS DE NOTAS DE EMPENHO EM UMA UNIDADE
MILITAR**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Santa Maria, RS
2016

Gustavo Schafer Segatto

CAUSAS DE CANCELAMENTOS DE NOTAS DE EMPENHO EM UMA UNIDADE MILITAR

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Bacharel em Ciências Contábeis**.

Orientador: Prof. Dr. Fernando do Nascimento Lock

Santa Maria, RS
2016

Gustavo Schafer Segatto

CAUSAS DE CANCELAMENTOS DE NOTAS DE EMPENHO EM UMA UNIDADE MILITAR

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Bacharel em Ciências Contábeis**.

Aprovado em de novembro de 2016:

Fernando do Nascimento Lock, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

José Alexandre Magrini Pigatto, Dr. (UFSM)

Jéferson De Souza Flôres, Me. (UFSM)

Santa Maria, RS
2016

RESUMO

CAUSAS DE CANCELAMENTOS DE NOTAS DE EMPENHO EM UMA UNIDADE MILITAR

AUTOR: Gustavo Schafer Segatto
ORIENTADOR: Fernando do Nascimento Lock

Este trabalho apresenta um estudo dos cancelamentos de notas de empenho (NE) efetuados no ano de 2016 em uma Unidade Gestora (UG) de apoio logístico militar. O objetivo do trabalho é levantar as possíveis causas dos cancelamentos de NE do corrente ano e das NE inscritas em restos a pagar (RP) e os aspectos da gestão afetados. Para atingir tais objetivos, realizou-se o levantamento das notas de empenho canceladas e os respectivos motivos dos seus cancelamentos. Também foram analisados os processos administrativos de sanção a fornecedores abertos pela UG no ano em estudo, levantando os possíveis motivos das anulações de notas de empenho e os aspectos da gestão afetados por essas anulações. O estudo foi baseado nas legislações, manuais e pareceres acerca do assunto. Para a coleta de dados foram realizadas pesquisas documentais e verificação *in loco* dos processos na UG analisada. Os resultados obtidos demonstram o grande volume de NE canceladas no ano de 2016, os motivos para os cancelamentos, que contemplam mudança de planejamento, erros de digitação, anulação de saldo de notas de empenho e irregularidades na execução contratual, bem como os aspectos da gestão que são afetados. Conclui-se que o motivo mais relevante para os cancelamentos de NE foram os processos administrativos de sanção a fornecedores, tendo em vista suas consequências para a contratada e para a administração pública.

Palavras-chave: Cancelamento de notas de empenho. Processo administrativo de sanção a fornecedores. Cancelamento de restos a pagar.

ABSTRACT

CAUSES OF CANCELLATION OF EMPLOYMENT NOTES IN A MILITARY UNIT

AUTHOR: GUSTAVO SCHAFER SEGATTO
ADVISOR: FERNANDO DO NASCIMENTO LOCK

This review presents a study of cancellations of commitment notes carried out in 2016 in a Military Logistical Management Unit. The objective of this review is investigate the possible causes of cancellations of commitment notes of current year and commitment notes of previous years and the management aspects affected. In order to reach these objectives, the canceled commitment notes and the respective reasons for their cancellations were collected. We also analyzed the administrative procedures for sanctioning suppliers opened by the Management Unit in the year under study, bringing up the possible problems and/or failures that led to the cancellation of commitment notes and management aspects affected by these cancellations. The study was based on legislation, manuals and opinions on the subject. For data collection, documentary surveys and in loco verified processes were performed at the Management Unit analyzed. The results obtained demonstrate the large volume of NE canceled in 2016, the reasons for cancellations, which include planning changes, typing errors, cancellation of leftover of commitment notes and irregularities in contractual execution, as well as management aspects which are affected. It is concluded that the most relevant reason for NE cancellations were the administrative procedures for sanctioning suppliers, by their consequences for the contractor and the public administration.

Keywords: Cancellation of notes of commitment. Administrative procedure for sanctioning suppliers. Cancellation of commitment notes from previous years.

LISTA DE ABREVIATURAS

AGU	Advocacia Geral da União
AR	Aviso de Recebimento
CGU	Consultoria-Geral da União
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
GCOS	Grupo de Controle de Operações de Suprimento
ICFEx	Inspetoria de Contabilidade e Finanças do Exército
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NC	Nota de Crédito
NE	Nota de Empenho
NF	Nota Fiscal
OB	Ordem Bancária
OD	Ordenador de Despesas
OM	Organização Militar
RP	Restos a Pagar
SALC	Seção de Aquisições, Licitações e Contratos
SEF	Secretaria de Economia e Finanças
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIASG	Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União
UASG	Unidade Administrativa de Serviços Gerais
UG	Unidade Gestora
UGNP	Unidade Gestora Não Participante
UGP	Unidade Gestora Participante

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Ações desenvolvidas	26
Quadro 2 – NE canceladas por irregularidades na execução contratual	28
Quadro 3 – Anulações de saldo de notas de empenho não utilizados	30
Quadro 4 – Anulações por erro de digitação	31
Quadro 5 – Anulações por mudança de planejamento	32
Quadro 6 – Anulações de NE por motivo	35
Quadro 7 – Processos administrativos de sanção a fornecedores realizados nos últimos cinco anos	37

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA	10
2.1	AGENTES ENVOLVIDOS.....	10
2.2	FORMAS DE CONTRATAÇÃO	11
2.3	DAS ADESÕES	14
2.4	DA CONTRATAÇÃO.....	14
2.5	DA LIQUIDAÇÃO	16
2.6	DO PAGAMENTO.....	17
2.7	DOS MOTIVOS PARA RESCINDIR O CONTRATO	18
2.8	PROCESSO ADMINISTRATIVO DE SANÇÃO A FORNECEDORES	19
2.9	DAS CONSEQUÊNCIAS DA RESCISÃO CONTRATUAL	23
3	METODOLOGIA	25
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	27
4.1	SEÇÕES ENVOLVIDAS	27
4.2	SITUAÇÕES PARA O CANCELAMENTO.....	28
4.2.1	Irregularidades na execução contratual	28
4.2.2	Anulações de saldo de notas de empenho não utilizados	29
4.2.3	Erro de digitação	30
4.2.4	Mudança de planejamento	32
4.3	AS ROTINAS DA UNIDADE	33
4.4	OS DADOS OBTIDOS	34
5	CONCLUSÃO	39
	REFERÊNCIAS	41

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como tema os motivos dos cancelamentos de notas de empenho no ano de 2016 em uma unidade gestora (UG) de apoio logístico militar.

O cancelamento de notas de empenho gera encargos à administração, tanto quando se trata de contratações de anos anteriores e inscritas em restos a pagar (RP) quanto às relativas ao ano corrente. Esses encargos são relevantes pois envolvem tempo e dinheiro público, ao passo que envolve pessoal e material na realização de novos processos e, em alguns casos, na repetição desses processos.

Não obstante, nos casos de cancelamento de notas de empenho inscritas em RP, a UG deixa de receber o material ou serviço referente aquela contratação, não podendo mais utilizar aquele recurso no ano corrente. Este fato gera um ônus para a União, que terá de remanejar novo crédito para a unidade suprir suas necessidades.

Para o cancelamento de cada nota de empenho é necessária a abertura de um processo administrativo e a apresentação de justificativa perante o órgão de controle interno, o que demanda um servidor para conduzir tal processo. Além disso, sempre que o crédito tem de ser realocado, o processo original perde sua validade e um novo processo deve ser realizado, gerando um retrabalho desnecessário.

Do ponto de vista do fornecedor, há dois vieses. O primeiro diz respeito ao fornecimento em si. Quando do cancelamento da nota de empenho (NE), decai a obrigação do fornecimento do objeto e, conseqüentemente, o direito de receber. O segundo ponto é relativo às sanções administrativas a que aquele está sujeito por ocasião de descumprimento contratual por sua parte.

Diante do exposto, questiona-se: quais são os motivos das anulações de notas de empenho e afetaram a gestão da unidade gestora analisada?

O objetivo deste trabalho é levantar as possíveis causas dos cancelamentos de notas de empenho e os aspectos da gestão afetados por esses cancelamentos. Para tal, foi realizado o levantamento dos motivos dos cancelamentos de notas de empenho no ano de 2016, analisados os processos administrativos de sanção a fornecedores da UG no ano, levantando os possíveis motivos das anulações de notas de empenho e os aspectos da gestão afetados por essas anulações.

O presente estudo se justifica pelo volume de recursos recebidos anualmente pela UG de apoio logístico das unidades militares da guarnição de Santa Maria e pelo número de processos administrativos de sanção a fornecedores que resultam em cancelamento de notas de empenho.

A guarnição de Santa Maria é a segunda maior do Brasil, com um total de 5 mil militares. Com pouco mais de 10% desse quantitativo (525 militares), a UG em pauta recebeu, somente no ano de 2015, uma cifra de mais R\$ 5.000.000,00, para aplicação em despesas de capital (grupo de natureza da despesa 4 - investimentos) e despesas correntes (grupo de natureza da despesa 3 – outras despesas correntes) segundo dados obtidos no portal da transparência do governo federal. Todo esse recurso gera inúmeras contratações que, em alguns casos, acabam sendo canceladas, fato que onera a administração e demanda tempo, pois quando um contrato é rescindido é necessário realizar a apuração dos fatos que levaram a isso, ao passo que todo o processo de aquisição precisa ser refeito e, quando tal fato ocorre com recurso inscrito em restos a pagar, a contratação deixa de se concretizar.

No ano de 2016, até a data do estudo, a UG já havia recebido mais de R\$ 6.000.000,00, também para aplicação em despesas de capital (grupo 4) e despesas correntes (grupo 3), com 601 notas de empenho emitidas, das quais 71 foram canceladas e um total de 26 processos administrativos de sanção a fornecedores abertos. Diante de tais dados, faz-se necessário levantar os motivos desses cancelamentos no corrente ano.

No capítulo 2 serão abordados os conceitos, legislações e demais itens necessários ao entendimento dos processos abordados no presente estudo. O capítulo 3 traz a metodologia adotada para levantamento e análise dos dados estudados. No capítulo 4 são apresentados de forma detalhada os dados levantados e também é realizada a análise desses dados. O capítulo 5 apresenta a conclusão obtida com base nos dados analisados.

2 REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA

A rescisão contratual no âmbito da administração pública Federal tem previsão legal na seção 5 da Lei n. 8.666 (BRASIL, 1993), que traz, dentre outros aspectos, os motivos que levam à rescisão. No entanto, existe uma série de outros procedimentos a serem realizados pela administração para que ocorra a contratação, bem como as demais etapas da execução da despesa e até mesmo a rescisão contratual. Para entendermos melhor todo o processo, as principais etapas serão apresentadas a seguir.

2.1 AGENTES ENVOLVIDOS

O inciso III do §1º do artigo 52º da Portaria n. 816 (BRASIL, 2003) elenca nas suas alíneas a), c), d) e e) os agentes executores diretos que estão envolvidos nos processos de compra, quais sejam o Fiscal Administrativo, o encarregado do setor financeiro (tesoureiro), o encarregado do setor de provisionamento (provisionador) e o encarregado do setor de material (almoxarife). São esses setores que realizam os pedidos das compras e o consequente contato com os fornecedores por ocasião do recebimento dos materiais ou serviços.

O almoxarifado da Unidade é o setor responsável por adquirir, estocar e distribuir todo o material destinado ao uso da Organização Militar (OM). O Grupo de Controle de Operações de Suprimento (GCOS) é um setor desmembrado do almoxarifado, tendo sob sua responsabilidade as compras e estoque de todo o suprimento destinado ao apoio logístico às Unidades Militares apoiadas.

O setor de provisionamento tem sua base legal na alínea d) da Portaria n 816 (BRASIL, 2003) e é parte vital de todas as organizações militares do Exército, tendo em vista sua atividade fim: confecção da alimentação disponibilizada para os militares diariamente. Para executar suas tarefas, necessita realizar a aquisição de gêneros alimentícios e equipamentos para sua manipulação e preparo.

A seção de aquisições, licitações e contratos (SALC) é uma seção desmembrada do almoxarifado. É nessa seção que são emitidas as Notas de Empenho (NE), bem como suas anulações, conduzidas as licitações e seus

consequentes contratos (termo de contrato e/ou ata de registro de preços) e também os processos administrativos de sanção a fornecedores infratores.

2.2 FORMAS DE CONTRATAÇÃO

As rotinas da administração pública federal seguem, invariavelmente, o que é preconizado na legislação em relação às formas de aquisição de bens e contratação de serviços. Nesse sentido, o artigo 2º da Lei n. 8.666 (BRASIL, 1993) traz que:

As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Assim, antes de haver a efetivação da compra, deve-se realizar o processo licitatório pertinente ao objeto a ser contratado, que deve ser elaborado com base na estimativa de necessidade e previsão orçamentária tendo como parâmetro a série histórica de consumo e créditos recebidos em anos anteriores.

As modalidades de licitação de que trata a Lei n. 8.666 são concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (BRASIL, 1993, art. 22). Contudo, a Lei n. 10.520 (BRASIL, 2002) institui a modalidade de Pregão Eletrônico para a aquisição de bens e serviços comuns¹. Essa modalidade tornou-se obrigatória com a edição do Decreto n. 5.450 (BRASIL, 2005, art. 4) o qual traz que “nas licitações para a aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica”.

No ano de 2013 foi criado o Sistema de Registro de Preços (SRP), através do Decreto n. 7.892 (BRASIL, D., 2013). Este sistema permite que a Administração registre preços para a aquisição de bens ou prestação de serviços para contratações futuras. O SRP já havia sido previsto na Lei n. 8.666, em seu artigo 15º que diz que “As compras, sempre que possível deverão: [...] II – ser processadas através de sistema de registro de preços; [...]” (BRASIL, 1993, art. 15, II). Este dispositivo é complementado pelo §3º do mesmo artigo, que prevê a criação de um decreto para a regulamentação do SRP.

¹ De acordo com o Decreto n. 5.450 (BRASIL, 2005, art. 2, §1º), classificam-se como bens e serviços comuns aqueles que possuem um padrão de qualidade e de desempenho que possam ser objetivamente definidos por meio de especificações de mercado.

Existem quatro hipóteses em que é viável o SRP, que são listadas pelo artigo 3º do Decreto n. 7.892 conforme segue:

- I – quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II – quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III – quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas do governo; ou
- IV – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. (BRASIL, D., 2013)

Complementando o preconizado no inciso III do artigo supracitado, o inciso II do artigo 2º do mesmo Decreto traz a possibilidade de outras Unidade participarem do certame como órgão participante². No mesmo sentido, o artigo 22 prevê a possibilidade de utilização da ata por Unidades não participantes³.

O pregão eletrônico é dividido em duas fases: fase interna e fase externa. Na fase interna são elaborados os documentos que irão instruir o processo. São esses documentos, basicamente, o termo de referência, a justificativa da contratação, o edital e a designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

O termo de referência é um documento vital para o processo e deve ser elaborado por quem requisita o material ou serviço, conforme preconiza o inciso I do artigo 9º do Decreto n. 5.450 (BRASIL, 2005). Isso se deve ao fato de que é nesse documento que é discriminado o objeto da licitação, bem como seu valor estimado, critérios de aceitação, obrigações da contratante e da contratada, prazos, forma de fiscalização e sanções (BRASIL, 2005, art. 9º, § 2º).

Feito isto, a UG deve cumprir o disposto no artigo 38º, parágrafo único, da Lei n. 8.666 (BRASIL, 1993) e no artigo 19º do Ato Regimental AGU n. 05 (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2007), onde é determinado que os autos do processo do pregão, bem como os demais processos administrativos, devem passar por análise da Consultoria-Geral da União (CGU), a qual tem o prazo de quinze dias úteis para a emissão do parecer jurídico do processo.

² Órgão participante são os órgãos da Administração que participam do processo e integram a ata de registro de preços (BRASIL, D., 2013, art. 2, IV).

³ Órgãos não participantes são os órgãos da Administração que não participaram do processo licitatório e, conseqüentemente, não compõe a ata de registro de preços (BRASIL, D., 2013, art. 22).

Retornado o processo da CGU e feitas as eventuais correções apontadas por ela, é dado prosseguimento ao processo com início da fase externa. A fase externa começa com a convocação dos interessados por meio de publicação de aviso. O inciso V do artigo 4º da Lei n. 10.520 diz que o prazo para o envio de propostas/abertura da seção não pode ser inferior a oito dias úteis (BRASIL, 2002).

Findo o prazo para envio das propostas, o pregoeiro faz análise destas e dá início à fase de lances. A partir de então, não há prazos pré-determinados para cada fase (embora existam prazos para situações específicas como envio da documentação de habilitação, por exemplo), variando conforme o número de itens, os documentos necessários para a habilitação, a necessidade de envio de amostras, diligências, existência ou não de recursos, etc.

Ao fim do pregão, é assinado um contrato ou, no caso do SRP, uma ata de registro de preços com cada ganhador do certame. Os preços registrados em licitações dessa modalidade tem validade de, no máximo, doze meses, previsto no artigo 12º do Decreto n. 7.892 (BRASIL, D., 2013). A partir deste instrumento, a Unidade Gestora (UG) do processo pode efetivar a aquisição dos bens ou contratação dos serviços licitados através da emissão de uma Nota de Empenho, que será abordada adiante.

A Lei n. 8.666 (BRASIL, 1993) ainda prevê casos em que a licitação é dispensável ou inexigível. Dentre as situações previstas, atenta-se para o inciso II do artigo 24 daquela Lei, onde dispõe que compras com valor de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) são dispensáveis de licitação. Nesses casos, a compra é feita a partir de uma pesquisa de mercado onde são levantados os valores praticados na venda de determinado bem ou contratação de determinado serviço. Essa pesquisa de mercado segue as disposições da Instrução Normativa n. 05 (BRASIL, M., 2014), que determina as formas de levantamento de preços pela administração pública federal. Realizada a pesquisa de preços, a administração seleciona o preço mais vantajoso e efetiva a contratação diretamente com o fornecedor. Nota-se que nesse caso não há necessidade de divulgação e nem concorrência (etapa de lances) como no pregão.

2.3 DAS ADESÕES

As adesões a pregões SRP tem previsão legal no Decreto n. 7.892 (BRASIL, D., 2013), e ocorrem de duas formas: por participação como Unidade Gestora Participante (BRASIL, D., 2013, art. 6) e adesão como Unidade Gestora Não Participante (BRASIL, D., 2013, art. 22).

A adesão de uma Unidade Administrativa de Serviços Gerias (UASG) como participante em um pregão SRP ocorre através do levantamento de suas necessidades e solicitação de participação formalizada junto ao órgão que promove a licitação (BRASIL, S., 2014, art. 7). Nesses casos, a Unidade Gestora Participante (UGP) não tem envolvimento com o certame, mas utiliza a licitação como se fosse sua após a homologação.

A adesão de atas como Unidade Gestora Não Participante (UGNP) ocorre quando a Unidade não participou de nenhuma etapa do processo, mas pretende utilizá-lo para realizar uma contratação. Para tal, a UGNP necessita de autorização da Unidade Gestora (UG) do pregão, concorde de fornecimento emitido pelo fornecedor detentor do registro de preço e comprovação da vantagem administrativa da adesão (BRASIL, S., 2014, art. 18). Feito isso, a UGNP assina uma ata com o fornecedor e pode realizar a contratação. Após a assinatura da ata, a UGNP fica responsável pelos atos relativos à cobrança do fornecedor quanto ao cumprimento das suas obrigações e aplicação de eventuais sanções decorrentes de suas contratações (BRASIL, S., 2014, art. 15, § 12).

2.4 DA CONTRATAÇÃO

Segundo o parágrafo único do artigo 2º da Lei n. 8.666 (BRASIL, 1993), contrato administrativo é todo e qualquer acordo firmado entre órgão da administração pública e particulares em que haja acordo de ambos para a firmação de vínculo e obrigações para as duas partes.

Ao final da licitação, a autoridade competente (no caso, o Ordenador de Despesas⁴) realiza a homologação do resultado do certame, nos termos do Decreto

⁴ O Decreto-Lei n. 200 diz que o Ordenador de Despesas é a autoridade responsável pela emissão de notas de empenho, autorização de pagamentos e demais movimentações de recursos da União sob sua responsabilidade (BRASIL, 1967, art. 80, § 1º).

n. 5.450 (BRASIL, 2005, art. 8, VI e art. 27). Após a homologação, o vencedor (também chamado de adjudicatário) é convocado para assinar o contrato (BRASIL, 2002, art. 4, XXII) ou a ata de registro de preços (BRASIL, D., 2013, art. 13). A ata de registro de preços, muito embora não seja um contrato, tem força de contrato e, conforme o artigo 14º do Decreto n. 7.892 (BRASIL, D., 2013), obriga o adjudicatário a fornecer o objeto da licitação nas condições lá registradas, sob pena de sofrer as sanções descritas no instrumento convocatório (edital).

Homologada a licitação e assinado o contrato ou a ata de registro de preços e realizadas as publicações legais, o pregoeiro inclui a data da assinatura do instrumento no sistema para que possa ser efetivada a contratação.

A Administração Pública Federal utiliza o Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais (SIASG) e Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) para a gestão de seus recursos. Cada UASG é provisionada com créditos conforme sua demanda, a serem descentralizado por seus órgãos superiores por meio de Notas de Crédito (NC) através do SIAFI (DIRETORIA DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, 2015, p. 16), sistema pelo quais também é realizada a execução das despesas juntamente com o SIASG. A despesa é executada através do empenho de despesa, que é o ato que cria a obrigação de pagamento do Estado para o fornecedor (BRASIL, 1964, art. 58) e é gerado pelos sistemas supracitados.

A Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964, art. 61) traz que o documento gerado pelo empenho de despesa é a Nota de Empenho (NE). Nela são discriminados quais itens da licitação estão sendo comprado, em que quantidade e o seu valor registrado, além do CNPJ e endereço do credor e da Unidade emitente, assim como a fonte do recurso.

A NE, juntamente com a Ata de Registro de Preços (para pregões realizados pelo Sistema de registro de Preços) ou com o Termo de Contrato, consolidam a contratação, ao passo que a primeira é a garantia do pagamento e simboliza a ordem de fornecimento e a segunda é o instrumento legal que indica as obrigações de ambas as partes e detalha as condições da execução do contrato.

Para a emissão da NE, é necessário que o setor que necessita do material ou serviço faça a formalização da solicitação por meio de uma requisição, conforme orientação do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010, p. 245). A requisição deve conter a descrição do objeto que será adquirido, tal qual a licitação, o nome e

CNPJ da empresa, a quantidade a ser adquirida de cada item, valor unitário e valor total, justificativa da aquisição e autorização do Ordenador de Despesas (OD).

Emitida a NE, esta é enviada para o fornecedor, por meio de carta com o aviso de recebimento (AR), para que o mesmo tome ciência da necessidade do órgão e providencie a entrega do objeto.

A NE ainda pode ser completada com o termo de contrato, que é assinado tanto pelo OD quanto pelo responsável pela empresa e discrimina os detalhes da aquisição, como definição do objeto, forma de execução, obrigações da contratante e contratada, forma de recebimento, fiscalização e pagamento, fonte do recurso, etc.

2.5 DA LIQUIDAÇÃO

Quando o fornecedor efetuar a entrega dos materiais ou realizar a execução dos serviços constantes na NE, juntamente com a conclusão da execução do contrato, é encaminhado à Unidade a nota fiscal (NF), para futura liquidação e pagamento.

Ao receber a NF, o setor requisitante deve conferir o material recebido com os dados da NE para certificar-se de que o objeto foi executado de forma correta. Realizada esta etapa, o servidor responsável atesta a NF, assinalando o correto fornecimento dos materiais ou a correta prestação dos serviços, assinando no verso e encaminhando para despacho do Ordenador de Despesas (OD).

O OD é o servidor responsável por ordenar a liquidação⁵ e pagamento das NF, devendo encaminhá-las aos setor de liquidação. Nessa fase, observando o disposto no §1º do artigo 63 da Lei 4.320 (BRASIL, 1964), o tesoureiro deve certificar-se de que a nota está devidamente assinada por quem a recebeu e pelo OD, bem como verificar a situação do fornecedor com relação aos tributos federais para então realizar a liquidação.

Conforme o § 3º do artigo 36º da Instrução Normativa n. 2 (BRASIL, 2008), “o prazo para pagamento da Nota Fiscal/Fatura, devidamente atestada pela Administração, não deverá ser superior a 5 (cinco) dias úteis, contados da data de sua apresentação, na inexistência de outra regra contratual”.

⁵ “A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.” (BRASIL, 1964, art. 63º).

A liquidação da despesa toma por base o contrato que originou a obrigação, a nota de empenho e a respectiva nota fiscal (BRASIL, 1964, art. 63, §2º). Esta fase da execução confirma a aplicação do recurso, transformando o crédito recebido inicialmente pela Unidade em numerário para o efetivo pagamento do credor.

2.6 DO PAGAMENTO

O pagamento da despesa é o último passo do processo de execução orçamentária de uma UASG e “só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação” (BRASIL, 1964, art. 62). O pagamento é definido pelo artigo 64º da Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964) como “o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga”. Ele é processado após a liquidação da NF, nos termos do Decreto n. 93.872 (BRASIL, 1986, art. 42) e é realizado através de Ordem Bancária (OB).

A liquidação é a sinalização para que haja o repasse financeiro para a Unidade, que é quando é emitida a OB. Todas as transações financeiras da Administração Pública são realizadas através de movimentações bancárias, utilizando-se dinheiro em espécie apenas quando for autorizado, conforme Decreto n. 93.872 (BRASIL, 1986, art. 44). Desta forma, todo fornecedor de órgãos públicos deve indicar uma conta bancária a ser cadastrada no SIAFI para viabilizar seu pagamento.

As NE que não são liquidadas e/ou pagas dentro do exercício financeiro⁶ de sua emissão são inscritas em Restos a Pagar (RP). Os RP podem ser mantidos até o fim do exercício financeiro subsequente ao de sua inscrição, sendo automaticamente cancelados após esse prazo. As condições estabelecidas na NE original mantem-se as mesmas quando aquele é inscrito em RP, devendo-se atentar para prazos de entrega e envidar esforços para sua liquidação, tendo em vista se tratar de orçamento de exercícios anteriores. A consequência que os RP trazem para as UASG é que se aquele for cancelado, esta não poderá utilizar aquele orçamento novamente, diferente de cancelamento de notas de empenho do

⁶ Exercício Financeiro é o período em que ocorre a arrecadação de receitas, a execução de despesas e todos os atos da administração financeira e patrimonial da administração pública. Conforme artigo 34 da Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964) coincide com o ano civil.

exercício em curso, em que o orçamento aplicado naquela NE retorna diretamente para a reutilização pela Unidade.

2.7 DOS MOTIVOS PARA RESCINDIR O CONTRATO

Acerca dos cancelamentos de nota de empenho, Vasconcellos e Filho (2002, p. 35) dizem que as despesas executadas no exercício podem ser alteradas a qualquer momento desde que não tenha sido processada a liquidação da despesa. Até o momento anterior ao da liquidação, as condições e valores da despesa poderão sofrer mudanças, bem como o empenho de despesa pode ser cancelado.

Apesar de não ser efetivamente um contrato, a NE é instrumento imprescindível para a concretização de uma contratação. Desta forma, a rescisão pode ser caracterizada pelo cancelamento de toda a Ata de Registro de Preços (ou do contrato) ou apenas pelo cancelamento da nota de empenho, que segue as mesmas regras da rescisão contratual, que será abordada a seguir.

A Lei n. 8.666 (BRASIL, 1993) diz, no seu artigo 77º, que “a inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão”, e traz, no seu artigo 78º, as hipóteses em que o contrato pode ser rescindido, sejam elas:

- I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;
- II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;
- III - a lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados;
- IV - o atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento;
- V - a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração;
- VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;
- VII - o desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores;
- VIII - o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do art. 67 desta Lei;
- IX - a decretação de falência ou a instauração de insolvência civil;
- X - a dissolução da sociedade ou o falecimento do contratado;
- XI - a alteração social ou a modificação da finalidade ou da estrutura da empresa, que prejudique a execução do contrato;
- XII - razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;

XIII - a supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras, acarretando modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no § 1º do art. 65 desta Lei;

XIV - a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação;

XV - o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação;

XVI - a não liberação, por parte da Administração, de área, local ou objeto para execução de obra, serviço ou fornecimento, nos prazos contratuais, bem como das fontes de materiais naturais especificadas no projeto;

XVII - a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato.

Parágrafo único. Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados nos autos do processo, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

XVIII – descumprimento do disposto no inciso V do art. 27, sem prejuízo das sanções penais cabíveis. (BRASIL, 1993, art. 78)

Salvo os casos em que a rescisão contratual ocorre por fato superveniente, fica caracterizada infração, o que nos leva à situação descrita no artigo 87 da Lei n. 8.666 (BRASIL, 1993) e no artigo 7 da Lei n. 10.520 (BRASIL, 2002) e gera a necessidade de abertura de um processo administrativo de sanção a fornecedor.

Considera-se infração por parte do fornecedor a inobservância do disposto na legislação vigente e o descumprimento de qualquer cláusula contratual. Neste caso, aplicam-se concomitantemente à lei, o disposto no edital, termo de referência ou projeto básico e a ata de registro de preços ou termo de contrato.

2.8 PROCESSO ADMINISTRATIVO DE SANÇÃO A FORNECEDORES

Conforme orientação constante no item 2.2.4 do Caderno de Logística de Sanções Administrativas do Portal de Compras Governamentais (BRASIL, 2015), havendo falha, fraude ou qualquer tipo de infração por parte do fornecedor na execução do contrato, o mesmo é passível de punição disciplinar. Para a aplicação de tais sanções, é necessária a abertura de um processo administrativo de sanção a fornecedor infrator.

As sanções administrativas para os fornecedores infratores são previstas na Lei n. 8.666, que contemplam a multa de mora pelo atraso injustificado, e, nos casos de inexecução, advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração por até dois anos e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração (BRASIL, 1993, art. 86 e 87), bem como a sanção de impedimento de licitar com toda a administração pública federal, por até cinco anos, prevista no artigo 7º da Lei n. 10.520 (BRASIL, 2002) .

Para a aplicação das sanções, é necessário a abertura de processo administrativo, observando-se o devido processo legal, previsto no inciso LIV do artigo 5º da Constituição Federal com a redação “ninguém será privado da liberdade de seus bens sem o devido processo legal” (BRASIL, 1988). Neste sentido, Neto e De Azevedo (2005, p. 194 - 195) entendem que nos casos de cancelamentos de empenhos é obrigatória a abertura de processo administrativo para a apuração dos fatos. Estes procedimentos tem caráter de processo administrativo pelo potencial risco e a situação de contrariedade de interesses.

Complementando a ideia supracitada, Gasparini (2006, p. 942) diz que “Os processos de punição são necessariamente contraditórios, integrando sua índole a observância do devido processo legal [...]”

No âmbito da administração pública federal, tem-se a Lei n. 9.784 (BRASIL, 1999) que rege a formalização dos processos administrativos de uma forma geral. Já no âmbito das Forças Armadas, não há uma legislação específica que rege os processos administrativos, mais especificamente no que tange à sanção de fornecedores infratores, ficando as Unidades sujeitas a meras orientações. Neste sentido, Gasparini (2006, p. 928) diz que

a maioria das entidades federadas não tem lei regulamentando de forma completa e sistematizada esse tema. Na necessidade, utilizam, no que é cabível, a legislação esparsa que regula os processos administrativos, disciplinar e tributário, e a orientação doutrinária e jurisprudência oferecida ao longo do tempo [...]

Assim, as organizações militares (OM) utilizam-se de orientações emanadas das Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx), juntamente com as orientações aos agentes da administração, além de decisões e acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) e, principalmente, do caderno de logística de sanções

administrativas do portal de compras governamentais (BRASIL, 2015). Esse conjunto de normativas leva a um processo com diversas etapas e prazos a serem cumpridos, devendo-se sempre observar os princípios do contraditório e da ampla defesa⁷ (BRASIL, 1988, art. 5, LV).

O Caderno de Logística de Sanções Administrativas do Portal de Compras Governamentais (BRASIL, 2015) traz, no seu item 5, as diretrizes para a autuação do processo administrativo de sanção a fornecedores, seguindo os seguintes passos:

- a. identificação da suposta infração na fase do procedimento licitatório ou da execução contratual – é quando o servidor responsável pelo recebimento do material ou serviço identifica uma possível infração do contrato por parte do fornecedor;
- b. autuação de processo administrativo específico contendo as peças iniciais necessárias – diz respeito à juntada dos documentos básicos que deram início ao contrato;
- c. comunicação do suposto evento à autoridade competente para aplicar a penalidade – trata-se de informar a autoridade competente da situação para que esta determine a instauração de processo administrativo;
- d. comunicação ao contratado, via Ofício, com estabelecimento de prazo, a contar do recebimento, para oferecer justificativa em relação à suposta infração – nesse passo cabe salientar dois procedimentos. O primeiro diz respeito à comprovação de entrega da notificação ao contratado, que deve ocorrer pessoalmente ou via postal com aviso de recebimento. Toda notificação encaminhada deve ser feita via ofício e ter comprovação de seu recebimento. Outro aspecto é relativo ao prazo para resposta que deve ser fixado na notificação. Embora não haja revisão legal para este prazo, aconselha-se a utilização dos mesmos cinco dias úteis, análogo ao prazo para defesa prévia previsto na Lei n. 8.666 (BRASIL, 1993);
- e. análise da justificativa apresentada pela contratada – essa análise visa identificar a existência ou não de infração por parte da licitante.

⁷ O contraditório e a ampla defesa dizem respeito ao direito dos litigantes a alegações finais, contrapor as acusações feitas e apresentar quaisquer provas que julgue relevantes para sua defesa em uma lide (MAZZA, 2013).

- f. no caso de serem aceitos os argumentos contidos na justificativa – nesses casos, em sendo verificada que não houve infração por parte do contratado ou as justificativas afastam a necessidade de sanção, o processo pode ser arquivado;
- g. no caso de não serem acatados os argumentos contidos na justificativa – se a justificativa apresentada não for aceita pela administração, deve-se proceder o parecer, indicando a sanção a ser aplicada e a fundamentação por meio de despacho;
- h. notificação do licitante ou contratado – o fornecedor arrolado no processo deve ser notificado, via ofício, da conclusão do processo para que este apresente sua defesa prévia;
- i. análise da defesa apresentada – se os argumentos forem julgados procedentes, deve-se emitir um relatório com a justificativa para a não aplicação da sanção e o processo deve ser arquivado. Se a defesa prévia for indeferida, deve ser confeccionado um relatório indicando a sanção a ser aplicada;
- j. saneamento – os autos do processo são levados à autoridade competente para a aplicação da sanção;
- k. aplicação da sanção – a autoridade competente deve concluir pela aplicação ou não da sanção e justificar sua decisão por meio de despacho;
- l. da decisão caberá interposição de recurso e/ou do pedido de reconsideração – após a decisão, a licitante ainda pode solicitar reconsideração;
- m. da análise do recurso e do pedido de reconsideração - a análise do recurso e do pedido de reconsideração deve ser encaminhado à autoridade superior por intermédio daquela que decidiu pela aplicação da sanção;
- n. publicações no Diário Oficial da União e demais efeitos – as sanções que geram algum tipo de restrição que possa interessa a outros órgãos, bem como as rescisões contratuais, devem ser publicadas no Diário Oficial da União. São essas sanções as descritas nos incisos III e IV do artigo 87 da Lei n. 8.666 (BRASIL, 1993) e a sanção de que trata o artigo 7º da Lei n. 10.520 (BRASIL, 2002).

Existem casos excepcionais em que o fornecedor pode ser liberado da execução da NE ou até mesmo do compromisso da ata de registro de preços, ou do contrato, com prejuízo das sanções mencionadas anteriormente. Para tal, deve

haver justificativa comprovando a ocorrência de fato superveniente, decorrente de caso fortuito ou de força maior que prejudique o cumprimento das obrigações constantes na ata previsto no artigo 21º do Decreto n. 7.892 (BRASIL, D., 2013). Ainda assim, para não haver a aplicação de nenhuma sanção, o pedido de cancelamento deve ocorrer antes do pedido de fornecimento, conforme inciso I do artigo 19º do Decreto n. 7.892 (BRASIL, D., 2013).

2.9 DAS CONSEQUÊNCIAS DA RESCISÃO CONTRATUAL

Nos casos em que o fornecedor infrator não executa o objeto do contrato ou não consegue justificar o atraso ou impossibilidade de entrega, concomitantemente com as sanções previstas na legislação é efetuado o cancelamento da NE, o que não é caracterizado como uma sanção. Segundo o Caderno de logística, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a rescisão contratual é

uma consequência de ruptura dos efeitos decorrentes da relação contratual entre a administração pública e a contratada, que se tornou insustentável diante de uma situação específica” libera o fornecedor da obrigação da execução do contrato e, conseqüentemente, do direito de recebimento do numerário. (BRASIL, 2015, 2.2.10)

Existem duas situações que devem ser analisadas quando um contrato é rescindido: a primeira diz respeito a notas de empenho não liquidadas inscritos em Restos a Pagar (RP) e a segunda quanto às consequências econômicas geradas para a empresa quando é aplicada uma sanção.

A nota de empenho inscrita em RP torna-se um problema quando é cancelado, pois o crédito utilizado naquela nota de empenho é perdido. A Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964) aborda este aspecto no seu artigo 38, que fala que “reverte à dotação a importância de despesa anulada no exercício; quando a anulação ocorrer após o encerramento deste considerar-se-á receita do ano em que se efetivar”. No mesmo sentido, o Decreto n. 93.872 diz que no caso de anulação realizada no exercício, “a unidade gestora poderá pleitear a recomposição de seu limite de saques” (BRASIL, 1968, art. 16), o que significa que anulações de notas de empenho realizadas no mesmo exercício de sua emissão fazem com que o orçamento fique novamente disponível para que a UG possa aplica-lo. No caso de anulações feitas após o encerramento do exercício (anulação de RP) o referido

Decreto diz que o crédito não retorna para a UG, considerando-se “receita orçamentária do ano em que se efetivar” (BRASIL, 1968, art. 16).

Já as NE emitida no ano corrente não apresentam problema no diz respeito ao orçamento, o qual retorna para que a UG utilize novamente. A questão é que, se a nota de empenho é cancelada por inexecução contratual, o fornecedor infrator deve ser penalizado. As sanções às quais a licitante está sujeita estão listadas no artigo 87 da Lei n. 8.666 (BRASIL, 1993) e são as seguintes

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

Além das sanções supracitadas, a Lei n. 10.520 (BRASIL, 2002, art. 7) traz a sanção de impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios pelo prazo de até cinco anos. A abrangência do artigo 7º da Lei n. 10.520 (BRASIL, 2002), consolidado pelo Acórdão TCU 2242/2013 – Plenário, Tribunal de Contas da União (BRASIL, T., 2013), impede o fornecedor sancionado de licitar e contratar no âmbito do órgão que aplicou a sanção (no caso do Exército, fica impedido com toda a União). Desta forma, é preciso cautela ao aplicar a sanção, pois esta deve ser proporcional ao dano causado pelo infrator, a fim de inibi-lo a praticar tais atos novamente, sem prejudica-lo de forma desproporcional, em conformidade com o princípio da razoabilidade, citado pela Lei n. 9.784 (BRASIL, 1999, art. 2).

3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada para a realização do presente estudo classifica-se como dedutiva, quantitativa, aplicada, descritiva, documental e pesquisa de campo.

Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 106), o método dedutivo parte de leis e teorias para levar a conclusões prováveis sobre um evento particular. Desta forma, o estudo classifica-se como indução, pois o trabalho analisou todos os processos de anulação de notas de empenho e, com base na legislação e nas práticas usuais, trouxe premissas que podem ser consideradas verdadeiras para os casos analisados.

Segundo Zanella (2009, p. 77), na abordagem quantitativa o pesquisador se preocupa com representatividade numérica e procura quantificar os resultados. No presente caso, foram verificados aspectos quantitativos relativos a valores e ao número de NE canceladas pela Unidade analisada.

Quanto aos objetivos da pesquisa, o trabalho é uma pesquisa aplicada. Segundo Zanella (2009, p. 72), a pesquisa aplicada busca solucionar um problema concreto, prático e operacional. No presente caso, buscou-se levantar as causas de cancelamentos de notas de empenho da UASG.

Severino (2007, p. 123) divide a finalidade da pesquisa em três: exploratória, descritiva e explicativa. Assim, este estudo enquadra-se como descritiva pelo fato deste tipo de pesquisa realiza levantamento, análise e registro dos fatos como eles são, sem a interferência do pesquisador. No presente estudo, os processos foram analisados em sua forma original e sob a luz da legislação que os rege, sem que o pesquisador interfira.

A fonte de informação do trabalho foi pesquisa documental, ao passo que utilizou-se de documentos, como processos administrativos de sanção a fornecedores, notas de empenho e processos de anulação de notas de empenho, para obtenção dos dados, e enquadra-se, também, como pesquisa de campo, pois realizou a verificação *in loco* dos processo analisado

Para atingir os objetivos da pesquisa foram realizadas as ações descritas no Quadro 1.

Quadro 1 – Ações desenvolvidas

OBJETIVO	AÇÃO
levantar os motivos dos cancelamentos de notas de empenho no ano de 2016	levantamento de todas as notas de empenho canceladas no ano de 2016 e análise de suas motivações
analisar os processos administrativos de sanção a fornecedores da unidade em estudo no ano de 2016	foi verificado junto à SALC da unidade todos os processos de punição para analisar as razões que levaram à abertura do processo
levantar os possíveis motivos das anulações de notas de empenho	compilar as informações colhidas e elencar as causas das rescisões
levantar quais os aspectos da gestão são afetados por essas anulações	com base nos dados anteriores, identificar quais as consequências dessas anulações para a gestão da unidade

Fonte: Autor

Os dados do presente estudo foram obtidos através de análise documental feita junto ao portal da transparência do governo federal e à Seção de Aquisições, Licitações e Contratos da UG analisada. Foi utilizada toda a população das NE canceladas para a análise dos dados.

Primeiramente foi realizado o levantamento do montante recebido pela UASG entre os anos de 2012 e 2016, bem como do número de Notas de Empenho emitidas em naquele período, o total de notas de empenho inscritas em RP no ano de 2016 e o número de NE canceladas no corrente ano. Realizado esse levantamento, apurou-se a proporção das notas de empenho cancelados em comparação com o total de notas de empenho emitidos e a proporção do valor cancelado em comparação com o valor total recebido para dimensionar a representatividade dos cancelamentos em relação ao total de processos de empenho da UG.

Para a verificação dos motivos que levaram aos cancelamentos, foi analisado caso a caso os cancelamentos, bem como os processos administrativos de sanção a fornecedores, dados obtidos junto à SALC da UG alvo do estudo. Elencados os principais motivos que geram os cancelamentos de notas de empenho, foi separado o quantitativo de notas de empenho cancelados dentro de cada causa. Com relação aos processos administrativos de sanção a fornecedores, foi levantado o histórico dos últimos cinco anos, tendo em vista a relevância e o volume de tais processos.

Depois de levantados todos os dados quantitativos, iniciou-se a verificação das implicações que cada tipo de cancelamento de nota de empenho traz à gestão da Unidade, analisando-se o processo por trás do cancelamento da nota de empenho e todas as etapas desde a motivação do cancelamento até seu efetivo cancelamento.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

No presente estudo, foram analisados os cancelamento de notas de empenho ocorridos no ano de 2016 na unidade militar de apoio logístico da guarnição de Santa Maria, RS. Inicialmente, foi realizado um levantamento junto à Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC) da Unidade para verificar todos os cancelamentos de notas de empenho no ano. Todo cancelamento de nota de empenho tem sua motivação levantada pelo setor requisitante e é concretizada na SALC. A seguir serão expostas as seções envolvidas no processo de cancelamento.

4.1 SEÇÕES ENVOLVIDAS

No processo de cancelamento de nota de empenho (também chamado de anulação de nota de empenho) existe mais de uma seção envolvida, dependendo da origem da aquisição do material ou da contratação do serviço.

A seção requisitante é o setor responsável pelo levantamento das necessidades, elaboração da parte requisitória, contato com o fornecedor para a entrega do objeto e recebimento do mesmo. Como o responsável pelo recebimento e consequente fiscalização da execução do contrato é a seção requisitante, é de lá que parte a intenção de cancelar a nota de empenho, a partir do apontamento de irregularidades na sua execução ou por mudança de planejamento daquela. Na UG analisada, as seções requisitantes são: almoxarifado, grupo de controle de operações de suprimento (GCOS) e setor de provisionamento.

O almoxarifado é o setor que demanda o maior volume de contratações, tendo emitido 270 Notas de Empenho desde o início do exercício financeiro de 2016 até a data do estudo, das quais 39 foram canceladas. Este setor conta com 3 servidores para o desempenho de todas as suas atividades.

Como responsável pelas compras e estoque do suprimento destinado ao apoio logístico, o GCOS é a seção que demanda as contratações com os valores mais significativos R\$ 3.491.104,55, tendo em vista que esta é a atividade fim da UG e o suprimento adquirido é de alto custo. O GCOS conta com três pessoas trabalhando nas aquisições.

O setor de provisionamento não pode ter solução de continuidade nas suas contratações, seja naquelas relativas a aquisição de gêneros, seja naquelas

relativas a melhorias nos equipamentos e instalações, o que faz crescer a importância da realização de boas contratações e evitar, ao máximo, cancelamentos de notas de empenho. O provisionamento conta com 4 pessoas envolvidas com as atividades de aquisições e gerenciamento de todo o setor.

Por sua vez, a SALC é a seção onde são emitidas as Notas de Empenho (NE), bem como suas anulações, confeccionadas conduzidas as licitações e seus consequentes contratos (termo de contrato e/ou ata de registro de preços) e também os processos administrativos de sanção a fornecedores infratores. É a seção com maior volume de pessoal (um total de 7 pessoas).

4.2 SITUAÇÕES PARA O CANCELAMENTO

No levantamento inicial, foi identificado que os cancelamentos (também chamadas de anulações) surgem, basicamente, de quatro situações, que serão tratadas a seguir.

4.2.1 Irregularidades na execução contratual

No quadro 2 são discriminadas as NE canceladas por irregularidades na execução contratual com suas respectivas categorias econômicas, seus grupos de despesa, seus elementos de despesa e seu valor.

Quadro 2 – NE canceladas por irregularidades na execução contratual

NE	FINALIDADE DA NE POR CATEGORIA ECONÔMICA/GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA	FINALIDADE DA NE POR ELEMENTO DE DESPESA	VALOR EM R\$
2015NE800398	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	13.172,29
2015NE800421	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	318,27
2015NE800445	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	663,00
2015NE800473	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	1.290,90
2015NE800540	Despesas de capital/ Investimentos	Material permanente	598,32
2015NE800603	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	3.024,46
2015NE800738	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	515,00
2015NE800746	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	1.217,40
2015NE800751	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	240,20
2015NE800754	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	373,96
2015NE800867	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	12.495,02
TOTAL			33.908,82

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do portal da transparência do governo federal.

O quadro 2 evidencia que apenas uma das onze NE canceladas por irregularidade na execução contratual foi referente a material permanente, pertencente à conta de investimentos (2015NE800540), sendo todas as demais relativas a aquisição de materiais de consumo. Também é possível observar que todos os cancelamentos foram de RP. Isso significa que todo o valor anulado (R\$ 33.908,82) retornará para o orçamento da União para redistribuição, não podendo mais ser utilizado pela UG.

Considera-se irregularidade na execução contratual a infração cometida sobre uma NE emitida com base na ata de registro de preços, sobre toda a ata ou sobre o contrato. A grande peculiaridade dessa forma de cancelamento é que faz-se necessária apuração dos fatos e responsabilidades através de processo administrativo. Os processos administrativos de sanção a fornecedores onera a administração ao passo que demanda um servidor para sua confecção.

A instauração do processo pode levar à aplicação de sanções, que podem ou não levar a rescisão contratual ou cancelamento da nota de empenho. Da mesma forma, a rescisão contratual ou cancelamento da nota de empenho pode ou não gerar a aplicação de sanção. Ambas são consequências de infrações cometidas pela empresa e não tem relação direta. Por esta razão é preciso ter muita cautela na apuração dos fatos, pois, tendo em vista suas consequências, pode ser levado para a esfera jurídica e ter efeitos negativos para a unidade.

4.2.2 Anulações de saldo de notas de empenho não utilizados

O quadro 3 traz as anulações de saldo de notas de empenho não utilizados com suas respectivas categorias econômicas, seus grupos de despesa, seus elementos de despesa e seu valor.

No quadro 3 é visível que não houveram cancelamentos do NE relativas a materiais permanentes (investimentos), todas as anulações de saldos foram referentes a prestação de serviços, aquisição de passagens aero-rodoviárias ou aquisição de material de consumo (todas despesas correntes). O valor total de saldo de NE não utilizado chegou a R\$ 34.431,82, dos quais R\$ 3.336,26 puderam ser reaproveitados pela UG por se tratarem de orçamento do ano corrente.

Quadro 3 – Anulações de saldo de notas de empenho não utilizados

NE	FINALIDADE DA NE POR CATEGORIA ECONÔMICA/GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA	FINALIDADE DA NE POR ELEMENTO DE DESPESA	VALOR EM R\$
2015NE800003	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Aquisição de passagens	9.091,78
2015NE800086	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	3,98
2015NE800456	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	6,95
2015NE800514	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	0,04
2015NE800543	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	10,39
2015NE800562	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Prestação de serviço	4.586,00
2015NE800613	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Prestação de serviço	209,09
2015NE800614	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Prestação de serviço	114,18
2015NE800694	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	52,00
2015NE800831	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	21,15
2016NE800005	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Aquisição de passagens	18.080,50
2016NE800273	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	2.255,76
TOTAL			34.431,82

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do portal da transparência do governo federal.

As anulações de saldos de notas de empenho não utilizados ocorrem pois algumas notas de empenho são emitidas com base em uma estimativa de gastos. Tendo como referência uma série histórica ou um levantamento realizado previamente, é possível emitir uma nota de empenho sob um valor de despesa estimado. Ao passo que a despesa se concretiza, a UG pode verificar que o gasto final irá extrapolar ou ser inferior ao valor previsto. No primeiro caso, é necessário a emissão de uma nota de empenho de reforço, onde o valor inicial é acrescido, sem prejuízo das condições originais, para que não haja inversão do estágio da despesa⁸ e também para que não acarrete em solução de continuidade na execução do objeto. No segundo caso, o saldo pode ser anulado, desde que não seja um valor significativo e que traga prejuízos ao erário. Quando o saldo a ser anulado trata-se de uma nota de empenho do ano corrente, o valor anulada retorna para a UG e pode ser realocado. No caso de notas de empenho inscritas em RP o valor é perdido, motivo pelo qual deve-se utilizar informações precisas para que não hajam sobras consideráveis.

4.2.3 Erro de digitação

No quadro 4 são apresentadas as notas de empenho anuladas por erro de digitação com suas respectivas categorias econômicas, seus grupos de despesa, seus elementos de despesa e seu valor.

⁸ Ocorre quando a despesa é executada antes do empenho da despesa.

Quadro 4 – Anulações por erro de digitação

NE	FINALIDADE DA NE POR CATEGORIA ECONÔMICA/GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA	FINALIDADE DA NE POR ELEMENTO DE DESPESA	VALOR EM R\$
2016NE800013	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	1.827,46
2016NE800020	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Prestação de serviço	1.827,35
2016NE800021	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Prestação de serviço	437,25
2016NE800021	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Prestação de serviço	286,00
2016NE800026	Despesas de capital/ Investimentos	Material permanente	236,60
2016NE800032	Despesas de capital/ Investimentos	Material permanente	286,00
2016NE800051	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Prestação de serviço	2.364,24
2016NE800054	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	4.455,50
2016NE800061	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	4.161,00
2016NE800062	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	5.045,49
2016NE800063	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	19.843,37
2016NE800073	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	6.572,00
2016NE800075	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	583,80
2016NE800082	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	55.099,80
2016NE800086	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	10.567,35
2016NE800095	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	25.647,84
2016NE800182	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	1.673,00
2016NE800229	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	3.752,26
2016NE800230	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	2.626,66
2016NE800389	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	6.925,00
2016NE800512	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Aquisição de passagens	2.280,00
2016NE800515	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Aquisição de passagens	2.508,00
2016NE800517	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Aquisição de passagens	5.754,00
TOTAL			164.759,97

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do portal da transparência do governo federal.

Os cancelamentos por erro de digitação representam o segundo maior volume (sendo o motivo de 23 das 71 anulações) e o maior valor (R\$ 164.759,97 de R\$ 349.171,39) de anulações no ano. Todavia, é o tipo de cancelamento que acarreta em menor ônus para a União, tendo em vista que ocorre para correção de algum dado anteriormente lançado e, assim que a anulação é processada, uma nova nota de empenho é emitida utilizando-se o mesmo processo existente anteriormente.

Este erros são decorrentes de sobrecarga de trabalho dos servidores que acumulam outras funções juntamente com aquelas referente à execução orçamentária da UG. Foi verificado que cada uma das seções requisitantes tem apenas um servidor trabalhando no levantamento de necessidades e confecção de requisições, ao passo que a seção que executa o empenho da despesa conta com dois servidores para suprir a demanda de todos os demais.

4.2.4 Mudança de planejamento

O quadro 5 apresentadas as notas de empenho anuladas por mudança de planejamento com suas respectivas categorias econômicas, seus grupos de despesa, seus elementos de despesa e seu valor.

No quadro 5 é visível que as mudanças de planejamento da UG acarretaram anulações de NE tanto de material de consumo e prestação de serviço (despesas correntes) quanto de materiais permanentes (investimento). Embora o valor anulado por esta razão seja o segundo maior dentre os motivos (R\$ 115.952,78) e represente o maior volume de anulações (25 das 71 anulações do ano), o cancelamento de notas de empenho motivado pela UG contratante por mudança no seu planejamento da execução financeira não acarreta nenhum prejuízo ao erário e trata-se de um processo simples que depende apenas da autorização do Ordenador de Despesas para a realocação do crédito.

Quadro 5 – Anulações por mudança de planejamento

NE	FINALIDADE DA NE POR CATEGORIA ECONÔMICA/GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA	FINALIDADE DA NE POR ELEMENTO DE DESPESA	VALOR EM R\$
2015NE800515	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	118,00
2016NE000017	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Prestação de serviço	9,39
2016NE800001	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Prestação de serviço	663,00
2016NE800003	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Prestação de serviço	2,76
2016NE800004	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Prestação de serviço	351,65
2016NE800007	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Prestação de serviço	42,45
2016NE800009	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Prestação de serviço	22.340,00
2016NE800052	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Prestação de serviço	3.507,00
2016NE800057	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	632,00
2016NE800162	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	35.000,00
2016NE800178	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	15.012,00
2016NE800181	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	9.040,00
2016NE800183	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	734,34
2016NE800185	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Material de consumo	157,50
2016NE800204	Despesas de capital/ Investimentos	Material permanente	0,17
2016NE800205	Despesas de capital/ Investimentos	Material permanente	1.994,88
2016NE800206	Despesas de capital/ Investimentos	Material permanente	1.783,50
2016NE800207	Despesas de capital/ Investimentos	Material permanente	632,50
2016NE800208	Despesas de capital/ Investimentos	Material permanente	5.504,00
2016NE800209	Despesas de capital/ Investimentos	Material permanente	9.960,00
2016NE800210	Despesas de capital/ Investimentos	Material permanente	3.939,99
2016NE800311	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Prestação de serviço	660,00
2016NE800369	Despesas de capital/ Investimentos	Material permanente	330,00
2016NE800444	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Prestação de serviço	3.550,00
2016NE800446	Despesas correntes/ Outras despesas correntes	Prestação de serviço	105,65
TOTAL			115.952,78

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do portal da transparência do governo federal.

Por sua característica de apoio logístico e pela dinâmica das UG apoiadas, algumas missões surgem de forma imprevisível e com caráter de urgência e a imprevisibilidade de alguns recursos para empenho imediato, o que obriga a unidade a remanejar recursos já aplicados para suprir as novas necessidades.

4.3 AS ROTINAS DA UNIDADE

Para suprir toda essa estrutura, tem-se na SALC três servidores que trabalham basicamente com esses cancelamentos. Dois deles são os responsáveis por executar as anulações no sistema. Estes mesmos servidores são os responsáveis pela emissão de todas as demais notas de empenho. Além do lançamento da nota de empenho no sistema, estes agentes fazem a verificação e montagem de todos os processos de empenho. Analisando-se o volume de NE emitidas no ano de 2016 (601 NE conforme dados obtidos junto ao portal da transparência do Governo Federal), percebe-se o volume de trabalho gerado, volume esse acrescido pelo retrabalho gerado pelos cancelamentos de notas de empenho para realocação. O outro servidor tem como função a confecção dos processos administrativos de sanção a fornecedores infratores. Ou seja, a Unidade necessitou mobilizar um servidor apenas para realizar a apuração dos fatos que levam empresas a descumprirem cláusulas contratuais.

Já nos demais setores (almoxarifado, GCOS e provisionamento) foi verificado que apenas um servidor de cada seção é responsável por todas as contratações e posterior contato com os fornecedores. Esses servidores ainda acumulam essa função com outras que necessitam ser divididas entre os integrantes de cada seção para que a esta obtenha êxito em todas as suas atividades. Isso explica o grande volume de erro nas requisições relativas a erro no CNPJ informado, número da licitação, quantidade a ser adquirida de cada item, erro no valor total a ser empenhado, e o grande volume de recursos realocados por mudança de planejamento, pois a seção requisitante não consegue se antecipar e planejar precisamente a aplicação do orçamento.

Cada nota de empenho emitida tem como base uma requisição feita por algum daqueles setores, o que culmina em três seções demandando trabalho da SALC, motivo pelo qual esta seção possui dois agentes trabalhando com a emissão de notas de empenho.

Por se tratar de uma UG de apoio logístico militar, o volume de missões da desta é muito grande e envolve boa parte do pessoal. Por um lado, este fato faz com que os órgão de gestão orçamentária destinem um grande volume de recursos para que a UG exerça suas atividades e ainda consiga aprimorar seus processos e melhorar suas instalações e equipamentos. Porém, a administração fica debilitada em termos de pessoal, o que dificulta o trabalho tanto de planejamento da execução orçamentária quanto a operacionalização dessa execução.

4.4 OS DADOS OBTIDOS

Todas as anulações de NE foram compiladas e separadas conforme suas motivações, acompanhadas de seus valores, conforme disposto no quadro 6.

Os erros de digitação dizem respeito à qualquer dado lançado erroneamente no sistema pelo servidor responsável e pode estar atrelado a várias causas, dentre elas a sobrecarga de trabalho, erro de digitação na requisição por parte da seção requisitante, dados da licitação divergindo dos dados presentes no sistema, etc.

Ao longo do exercício financeiro, as UG recebem diversos recursos inesperados para empenho imediato que advém da redistribuição de orçamento não utilizado pelas UG que inicialmente receberam a dotação. Para a aplicação desses recursos utiliza-se do Sistema de Registro de Preços, aplicando o planejamento inicial da Unidade, com base nas diretrizes traçadas no início do ano.

Todavia, em função da dinâmica da UG, é comum haverem várias mudanças no planejamento estratégico ao longo do ano. Por este motivo, algumas notas de empenho vem a ser cancelados para que o crédito seja realocado conforme novo planejamento, desde que o material da NE em questão ainda não tenha sido entregue ou o serviço não tenha sido prestado e sua anulação não acarrete prejuízo para a UG nem para o fornecedor.

A irregularidade na execução contratual é o caso mais grave que pode levar ao cancelamento da nota de empenho. Ela é caracterizada pelo não cumprimento de uma ou mais cláusulas contratuais por uma das partes. As obrigações da contratada e da contratante são expressas no termo de contrato ou na ata de registro de preços e as condições de execução do objeto são descritas no edital e seus anexos.

Quadro 6 – Anulações de NE por motivo

Motivo: erro de digitação					
NE	VALOR EM R\$	NE	VALOR EM R\$	NE	VALOR EM R\$
2016NE800013	1.827,46	2016NE800061	4.161,00	2016NE800182	1.673,00
2016NE800020	1.827,35	2016NE800062	5.045,49	2016NE800229	3.752,26
2016NE800021	437,25	2016NE800063	19.843,37	2016NE800230	2.626,66
2016NE800021	286	2016NE800073	6.572,00	2016NE800389	6.925,00
2016NE800026	236,6	2016NE800075	583,8	2016NE800512	2.280,00
2016NE800032	286	2016NE800082	55.099,80	2016NE800515	2.508,00
2016NE800051	2.364,24	2016NE800086	10.567,35	2016NE800517	5.754,00
2016NE800054	4.455,50	2016NE800095	25.647,84	TOTAL DO MOTIVO	164.759,97
Motivo: mudança de planejamento					
NE	VALOR EM R\$	NE	VALOR EM R\$	NE	VALOR EM R\$
2015NE800515	118	2016NE800162	35.000,00	2016NE800207	632,5
2016NE000017	9,39	2016NE800178	15.012,00	2016NE800208	5.504,00
2016NE800001	663	2016NE800181	9.040,00	2016NE800209	9.960,00
2016NE800003	2,76	2016NE800183	734,34	2016NE800210	3.939,99
2016NE800004	351,65	2016NE800185	157,5	2016NE800311	660
2016NE800007	42,45	2016NE800204	0,17	2016NE800369	330
2016NE800009	22.340,00	2016NE800205	1.994,88	2016NE800444	3.550,00
2016NE800052	3.507,00	2016NE800206	1.783,50	2016NE800446	105,65
2016NE800057	632	TOTAL DO MOTIVO			116.070,78
Motivo: irregularidade na execução contratual					
NE	VALOR EM R\$	NE	VALOR EM R\$	NE	VALOR EM R\$
2015NE800398	13.172,29	2015NE800540	598,32	2015NE800751	240,2
2015NE800421	318,27	2015NE800603	3.024,46	2015NE800754	373,96
2015NE800445	663	2015NE800738	515	2015NE800867	12.495,02
2015NE800473	1.290,90	2015NE800746	1.217,40	TOTAL DO MOTIVO	33.908,82
Motivo: saldo de nota de empenho					
NE	VALOR EM R\$	NE	VALOR EM R\$	NE	VALOR EM R\$
2015NE800003	9.091,78	2015NE800543	10,39	2015NE800694	52
2015NE800086	3,98	2015NE800562	4.586,00	2015NE800831	21,15
2015NE800456	6,95	2015NE800613	209,09	2016NE800005	18.080,50
2015NE800514	0,04	2015NE800614	114,18	2016NE800273	2.255,76
TOTAL DO MOTIVO					34.431,82
TOTAL					349.171,39

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do portal da transparência do governo federal.

Algumas notas de empenho são emitidas com base em uma estimativa de gastos. Tendo como referência uma série histórica ou um levantamento realizado previamente, é possível emitir uma nota de empenho sob um valor de despesa

estimado. Ao passo que a despesa se concretiza, a UG pode verificar que o gasto final irá extrapolar ou ser inferior ao valor previsto. No primeiro caso, é necessário a emissão de uma nota de empenho de reforço, onde o valor inicial é acrescido, sem prejuízo das condições originais, para que não haja inversão do estágio da despesa⁹ e também para que não acarrete em solução de continuidade na execução do objeto. No segundo caso, o saldo pode ser anulado, desde que não seja um valor significativo e que traga prejuízos ao erário. Quando o saldo a ser anulado trata-se de uma nota de empenho do ano corrente, o valor anulado retorna para a UG e pode ser realocado. No caso de notas de empenho inscritas em RP o valor é perdido, motivo pelo qual deve-se utilizar informações precisas para que não hajam sobras consideráveis.

Dos processos de sanção a fornecedores, verificou-se que em 11 dos 26 processos os fornecedores não entregaram o material e foram sancionados. Em seis desses casos os fornecedores alegaram que não entregaram o material por aumento nos preços praticados, tornando inviável a entrega dos materiais pelo valor licitado, sendo que apenas em um dos casos foi solicitada revisão dos preços para o órgão gerenciador da licitação. Em três casos a contratada não realizou a entrega e não apresentou qualquer justificativa para tal.

Em dois dos processos administrativos abertos houve divergência na unidade de fornecimento do item. Em um desses casos, o erro foi por parte da UG gerenciadora da licitação, que lançou uma unidade de medida no sistema e outra na descrição do item. No outro caso, o fornecedor vencedor do item cotou uma unidade de fornecimento diferente da exigida no edital, tendo expresso tal fato em sua proposta final, a qual foi aceita pelo pregoeiro. Nos demais casos, após a abertura do processo o material foi recebido com aplicação de sanções advertência pelo atraso na entrega.

Ainda sobre os processos administrativos de sanção a fornecedores, foi levantado o número de processos abertos pela Unidade nos últimos cinco anos, assim como o número de servidores trabalhando na seção responsável pela condução dos processos e o total de recurso recebido pela Unidade em cada ano para despesas de capital (grupo de natureza da despesa 4 – investimentos) e para

⁹ Ocorre quando a despesa é executada antes do empenho da despesa.

despesas correntes (grupo de natureza da despesa 3 – outras despesas correntes), conforme quadro 7.

Quadro 7 – Processos administrativos de sanção a fornecedores realizados nos últimos cinco anos

Ano	Número de processos administrativos de sanção a fornecedores	Número de servidores na SALC	Número de notas de empenho emitidas	Provisão recebida pela Unidade em R\$
2012	1	4	866	2.893.529,59
2013	6	3	1194	2.708.424,05
2014	10	2	1120	11.334.373,94
2015	16	3	1043	5.673.400,88
2016	26	7	601	6.023.457,03

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do portal da transparência do governo federal.

No Quadro 7 é visível o aumento dos processos gerados por inexecução contratual por parte dos fornecedores a cada ano. Nos três primeiros anos analisados houve uma redução de pessoas trabalhando com os processos, ao passo que nos últimos dois anos houve um aumento no pessoal da seção, com destaque para o ano de 2016, onde o número de pessoas na SALC mais que dobrou em relação ao ano anterior.

Da mesma forma, o valor recebido pela Unidade teve um aumento significativo no ano de 2013, devido ao envolvimento da OM em uma operação no estado do Rio de Janeiro. O valor recebido diminuiu no ano de 2015, mas ainda manteve-se acima dos R\$ 5.000.000,00, ao passo que a quantidade de pessoal envolvido no processo manteve-se baixo, com apenas três militares naquele ano.

No ano de 2016 houve um aumento considerável no número de processos (dez a mais que o ano anterior) e no número de militares da seção (que chegou a sete pessoas). O valor provisionado para a Unidade também foi maior que o ano de 2015, sendo o segundo maior montante recebido nos cinco anos analisado.

Foi verificado que não houveram cancelamentos de atas de registro de preços ou revogação de contratos no corrente ano. No entanto, os cancelamentos de NE chegaram a 71 anulações. Deste total, 25 anulações são referentes a anulações por mudança de planejamento ou anulações de saldos e somam R\$ 115.952,78. O valor total de notas de empenho anuladas por resultado de processo administrativo chegou a R\$ 33.908,82 até a data do estudo, em um total de 11 NE

de anulação. Todas as notas de empenho anuladas por processo administrativos são referentes a RP, ou seja, só no exercício de 2015 a Unidade perdeu R\$ 33.908,82 por inadimplência de fornecedores.

As anulações por erro de digitação chegaram a 23. Esses erros dizem respeito a erro na digitação do CNPJ da empresa na requisição, erro na descrição da finalidade da aplicação do crédito ou erro no quantitativo indicado na requisição. Já as anulações de saldos tiveram pequena representação, somando 12 NE, num total de R\$ 32.176,23, dos quais R\$ 18.080,67 foram realocados dentro do mesmo exercício financeiro.

5 CONCLUSÃO

Após a análise dos dados coletados, verificou-se que os motivos para cancelamento de notas de empenho são a mudança de planejamento da UG, erro de digitação, anulação de saldo não utilizado e irregularidade na execução contratual.

A mudança de planejamento apresenta poucos reflexos na gestão da UG, ao passo que não trazem consequências financeiras. Porém, revela uma deficiência no planejamento e na previsão de gastos, uma vez que um planejamento bem executado levaria a uma aplicação de recursos rápida e precisa. Existem casos em que a mudança de destinação do recurso é inevitável, como situações de emergência que não podem ser previstos com antecedência. Na medida do possível deve-se aprimorar o planejamento com base em dados históricos para melhor administrar o orçamento destinado à UG e evitar o retrabalho de cancelamento de notas de empenho e confecção de novos processos para a realocação dos recursos.

Os erros de digitação revelam uma deficiência no pessoal envolvido, uma vez que tem-se apenas um servidor em cada seção requisitante para todas as aquisições da seção e dois servidores na SALC para a emissão de todas as NE. Assim, é nítida a sobrecarga de trabalho desses servidores que, além das funções supracitadas, acumulam outras atribuições relativas a suas seções. Todavia, foi verificado a inexistência na UG de outras pessoas qualificadas para o desempenho destas funções.

Os saldos de notas de empenho canceladas são inevitáveis, uma vez que a dinâmica de UGs logísticas faz o cenário de atuação destas mudar a todo o momento, o que gera uma oscilação na demanda de materiais e serviços. Todavia, as requisições sempre devem ser estimadas em parâmetros confiáveis a fim de que a despesa seja empenhada no valor mais próximo da realidade possível, tornando as sobras irrisórias e desnecessária a sua realocação.

Dentre as formas de cancelamento de notas de empenho, destaca-se neste estudo as irregularidades na execução contratual, pois este tipo de cancelamento gera um processo administrativo de sanção a fornecedores para a apuração dos fatos, tendo em vista que os demais cancelamentos foram motivados pela Unidade e advinham de despesas do ano corrente ou eram saldo irrisórios de notas de

empenho inscritas em RP que não seriam consumidos pela UG e não acarretariam ônus para a União ou para o fornecedor. Já os processos administrativos para a apuração de responsabilidades oneram a administração, que necessita mobilizar um de seus servidores apenas para a montagem e condução dos processos. Da mesma forma, as seções requisitantes também necessitam de um militar para realizar o contato com a empresa e solicitar à SALC a apuração dos fatos. Além disso, existem gastos com material e correspondências para o correto andamento do processo.

Outro fato relevante é que todos os processos são relativos a créditos inscritos em RP. Desta forma, é imprescindível que a administração apure os fatos e aplique as sanções cabíveis aos fornecedores infratores para evitar que tais fatos se repitam no ano seguinte, uma vez que as notas de empenho inscritas em RP que são cancelados não retornam para o orçamento da Unidade de imediato, mas, sim, ficam à disposição dos órgãos de gestão orçamentária para que estes procedam sua redistribuição.

A aplicação de sanção ao fornecedor infrator pode ter consequências negativas para a economia local, ao passo que as sanções mais graves os impossibilitam de licitar e contratar em todas as esferas do poder público (federal, estadual, municipal e com o Distrito Federal) e gera multas que podem prejudicar seriamente a economia da empresa. Por outro lado, a aplicação da sanção tem caráter disciplinar, pois inibe o fornecedor de praticar tais atos novamente e alerta outros órgão para a reputação do infrator.

Foi verificado que o número de ocorrências de inexecução contratual tem aumentado a cada ano, juntamente com o número de notas de empenho emitidas. Todavia, no ano de 2016, dos 18 processos concluídos até a data do estudo, em 8 deles as notificações provenientes dos processos levou os fornecedores a regularizarem sua situação, não sendo necessário o cancelamento das NE. Ainda tem que se melhorar o processo de aquisição no que tange à descrição do material e ao levantamento dos preços para evitar que empresas mal intencionadas frustrem o certame. Não obstante, é necessário conscientizar as empresas que participam das licitações em relação aos seus compromissos para com a administração, alertando-as para as cláusulas editalícias que estipulam prazos de entrega, obrigações da contratada e descrição do objeto licitado.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Ato Regimental n. 5**, de 27 de setembro de 2007. Dispõe sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Consultoria-Geral da União e as atribuições de seu titular e demais dirigentes. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/4107659>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. **Decreto n. 5.450**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 24 abr. 2016.

_____. **Decreto n. 7.892**, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 06 maio 2016.

_____. **Decreto n. 93.872**, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, autoriza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.html>. Acesso em: 25 jun. 2016.

_____. **Decreto-Lei n. 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. **Lei n. 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 24 abr. 2016.

_____. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 24 abr. 2016.

_____. **Lei n. 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 17 out. 2016.

_____. **Lei n. 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 17 out. 2016.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Portaria n. 816**, de 19 de dezembro de 2003. Aprova o Regulamento Interno de Serviços Gerais (R-1). Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/acervo/cbm/doc/DOC000000000078913.PDF>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Caderno de logística**, sanções administrativas. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivo/caderno/caderno-de-logistica-de-sancao-2.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa n. 2**, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa n. 5**, de 27 de junho de 2014. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-27-de-junho-de-2014>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU 2242/2013 – Plenário**. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130822/AC_2242_32_13_P.doc>. Acesso em: 17 out. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudências do TCU. 4. Ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 245.

_____. Secretaria de Economia e Finanças. **Portaria n. 01**, de 27 de janeiro de 2014. Normatiza, no âmbito do Exército, o Sistema de Registro de Preços (SRP). Disponível em: <<http://www.cciex.eb.mil.br/index.php/coletanea-de-legislacao/66-portarias/133-portaria-n-001-sef-de-27-jan-14>>. Acesso em: 04 out. 2016.

DIRETORIA DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA. **Orientação aos agentes da administração - 2015**, Brasília: Diretoria de Gestão Orçamentária, maio 2015. 136 p.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. 1022 p.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 311 p.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 741 p.

NETO, M.; DE AZEVEDO, F. **Processo administrativo inquisitorial: eficiência investigativa e garantias constitucionais**. Brasília, ano 42, n. 167, p. 191 – 212, jul./set. 2005

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

VASCONCELLOS, C.; FILHO, R. **O orçamento público como instrumento das metas fiscais**. 2002, 67 f. Monografia (Especialização em Finanças Públicas)– Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002. Disponível em: <<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/19701>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo de pesquisa em administração**. Florianópolis: CAPES, 2009. 162 p. Disponível em: <paginapessoal.utfpr.edu.br/mansano/downloads-para-disciplina-de-metodologia-da-pesquisa-uab/downloads/UAB_Metod_Livro_Base.pdf>. Acesso em: 22 maio 2016.