



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
EM REDE NACIONAL (PROFIAP)



HUGO MARINNI SILVA ALENCAR

A TERCEIRIZAÇÃO NAS FINANÇAS PÚBLICAS: OS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS DE SERVIÇOS NO ORÇAMENTO DA UFPI - 2015 A 2019

TERESINA-PI

2022

HUGO MARINNI SILVA ALENCAR

A TERCEIRIZAÇÃO NAS FINANÇAS PÚBLICAS: OS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS DE SERVIÇOS NO ORÇAMENTO DA UFPI - 2015 A 2019

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, na Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.
Área de concentração: Administração Pública
Orientador: Prof. Dr. Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas

TERESINA – PI

2022

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Divisão de Representação da Informação

A368t Alencar, Hugo Marinni Silva.
A terceirização nas finanças públicas : os contratos
administrativos de serviços no orçamento da UFPI - 2015 a 2019 /
Hugo Marinni Silva Alencar. -- 2022.
71 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí,
Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em
Administração Pública em Rede Nacional, Teresina, 2022.
“Orientador: Prof. Dr. Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas”.

1. Orçamento. 2. UFPI. 3. Despesas Discricionárias.
4. Contratos Administrativos de Serviços. I. Freitas, Vitor Eduardo
Veras de Sandes. II. Título.

CDD 351

Bibliotecária: Francisca das Chagas Dias Leite – CRB3/1004

HUGO MARINNI SILVA ALENCAR

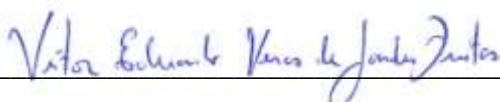
A TERCEIRIZAÇÃO NAS FINANÇAS PÚBLICAS: OS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS DE SERVIÇOS NO ORÇAMENTO DA UFPI - 2015 A 2019

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, na Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.
Área de Concentração: Administração Pública
Linha de Pesquisa: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas

Aprovado em 22 de Dezembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas (UFPI)
Orientador



Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte (UNIVASF)
Examinador Interno ao Programa e Externo à UFPI



Profa. Dra. Romina Julieta Sanchez Paradizo de Oliveira (UFPI)
Examinadora Externa ao Programa

AGRADECIMENTOS

Escrever a página de agradecimentos representa uma grande alegria para o autor ao concluir o trabalho. Foram muitas as pessoas que colaboraram para a realização desta dissertação.

Gostaria de agradecer a minha esposa, Karla, e à minha filha, Alice, por sempre me apoiarem, incentivarem-me e acreditarem em mim; a minha mãe, Olga, ao meu irmão Enzo e ao meu pai Alencar, pelo incentivo ao estudo.

Ao professor Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas, pela orientação paciente e segura e pela sua disposição em me ajudar sempre que solicitei.

Ao corpo docente e técnico do PROFIAP, por me auxiliarem quando precisei.

Aos meus amigos e colegas discentes do PROFIAP, pelo apoio mútuo.

RESUMO

A UFPI tem enfrentado sucessivos cortes orçamentários desde o ano de 2015. Essa redução orçamentária pode causar impactos nas despesas discricionárias e limitar o volume de contratos de serviços tercerizados, ainda que estes cooperem com as atividades de apoio prestadas e auxiliem no atendimento da demanda dessa instituição. Assim sendo, este estudo busca analisar a participação dos gastos com contratos administrativos de serviços no orçamento da UFPI, no período de 2015 a 2019, apontando os impactos sofridos nas despesas discricionárias do orçamento de custeio em virtude da redução de repasses financeiros para essa finalidade na instituição. Para desenvolver a pesquisa, foram analisadas fontes documentais institucionais como: o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFPI de 2015-2019 e o de 2020-2024; Orçamentos Sintético e Analítico da UFPI dos anos de 2015 a 2019, Relatórios de Gestão de 2015 a 2019; e a planilha contábil fornecida pela Coordenadoria de Orçamento da PROPLAN da UFPI. A partir da análise dos documentos e dos dados, concluiu-se que há divergência entre o orçamento inicial, o orçamento final e o orçamento executado pela universidade, evidenciando que os valores repassados pelo MEC não foram gastos em sua totalidade pela UFPI, pois o orçamento final foi superior ao orçamento executado em todo o período analisado. Além disso, observou-se que os contratos administrativos de serviços consomem mais de 60% dos gastos com despesas discricionárias do orçamento de custeio da IFES. Outro achado da pesquisa foi o fato de que o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do período foi maior que o planejado pela UFPI e superior aos valores orçamentários liberados pelo MEC, evidenciando que a IFES teve perda de poder de compra no período 2015-2019. A UFPI precisa investir em planejamento orçamentário específico para conseguir atuar em um cenário contingencial, visto que pode sofrer cortes de verbas sem aviso prévio.

Palavras-chave: orçamento; UFPI; despesas discricionárias; contratos administrativos de serviços.

ABSTRACT

UFPI has been facing successive reductions in budget since 2015. This budget reduction might cause impacts on the discretionary expenses and limit the number of outsourcing contracts, even though they collaborate with the support activities rendered and help with the demands of this institution. Hence, the present study aims to analyze the outcome of expenses on Administrative Services Agreements from UFPI's budget, from 2015 to 2019, indicating the impacts on discretionary expenses of the Cost Budgeting as a consequence of the reduction of revenue with this purpose for the university. In order to develop the research, we have analyzed documentary sources of the institution aforementioned, such as: *Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI* (Institutional Development Plan) from 2015-2019, and that correspondent to 2020-2024; Synthetic and Analytical Accounting from 2015 to 2019; Management Reports from 2015 to 2019, and the accounting spreadsheet provided by UFPI's *Coordenadoria de Orçamento da PROPLAN* (Budget Coordination of PROPLAN). Based on the analysis of the selected documents and data, the result obtained shows that there is a divergence between the initial budget, the final budget and the budget spent by the university, demonstrating that the revenues provided by MEC were not spent in their totality, due to the fact that the final budget was superior to the budget executed within the time period analyzed. Moreover, we have observed that Administrative Services Agreements utilize more than 60% of the expenditure for discretionary expenses in UFPI's Cost Budgeting. Another aspect revealed by the research is that the *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA* (Extended National Consumer Price Index) from that time period was higher than planned by UFPI, and superior to the budgetary revenue provided by MEC, indicating that the Federal Institution had a lost in purchasing power in the period of 2015-2019. UFPI has to invest in specific budget planning in order to be capable of acting within a situation of contingency, for it might face new budget reductions without prior notice.

Keywords: budget; UFPI; discretionary expenses; administrative services agreement.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Orçamento inicial 2015-2019 da UFPI para contratos administrativos de serviços.....	53
Gráfico 2 – Despesas empenhadas 2015-2019 da UFPI com contratos administrativos de Serviços.....	54
Gráfico 3 – Despesas pagas 2015-2019 da UFPI com contratos administrativos de serviços	56

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Orçamento 2015 da UFPI.....	37
Tabela 2 – Orçamento 2016 da UFPI.....	39
Tabela 3 – Orçamento 2017 da UFPI.....	40
Tabela 4 – Orçamento 2018 da UFPI.....	42
Tabela 5 – Orçamento 2019 da UFPI.....	43
Tabela 6 – Despesas discricionárias do orçamento de custeio 2015 da UFPI.....	45
Tabela 7 – Despesas discricionárias do orçamento de custeio 2016 da UFPI.....	46
Tabela 8 – Despesas discricionárias do orçamento de custeio 2017 da UFPI.....	47
Tabela 9 – Despesas discricionárias do orçamento de custeio 2018 da UFPI.....	48
Tabela 10 – Despesas discricionárias do orçamento de custeio 2019 da UFPI.....	49
Tabela 11 – Orçamento inicial 2015-2019 da UFPI para contratos administrativos de serviços.....	52
Tabela 12 – Despesas empenhadas 2015-2019 da UFPI com contratos administrativos de serviços.....	54
Tabela 13 – Despesas pagas 2015-2019 da UFPI com contratos administrativos de serviços	55
Tabela 14 – Percentual dos gastos com contratos administrativos de serviços nas despesas discricionárias do orçamento de custeio da UFPI no período de 2015 a 2019.....	59

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	METODOLOGIA.....	13
3	A TERCEIRIZAÇÃO NAS FINANÇAS PÚBLICAS.....	16
3.1	Terceirização de serviços.....	16
3.2	Terceirização na Administração Pública.....	17
3.3	Licitações e contratos administrativos.....	19
3.4	O orçamento na Administração Pública.....	22
3.5	A Emenda Constitucional nº 95/2016: o teto de gastos.....	26
3.6	A redução de orçamento para universidades públicas federais.....	27
3.7	Impactos gerados pela redução de contratos administrativos.....	29
4	O ORÇAMENTO DA UFPI.....	34
4.1	A estrutura do orçamento da UFPI.....	35
4.2	As despesas discricionárias do orçamento de custeio da UFPI.....	44
5	OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SERVIÇOS NO ORÇAMENTO DA UFPI: 2015 A 2019.....	50
5.1	As rubricas utilizadas.....	50
5.2	Os gastos no PDI 2015-2019 da UFPI.....	51
5.3	O impacto nas despesas discricionárias do orçamento de custeio da UFPI.....	58
6	CONCLUSÕES.....	61
	REFERÊNCIAS.....	65

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2015 é marcado pela piora da crise econômica no Brasil, fato esse que ocasionou reflexos nas contas públicas do país (CARVALHO, 2018). Muitos dos ajustes fiscais realizados têm na essência a redução de gastos por parte do Estado, colocando em risco o funcionamento de muitas instituições mantidas pelo Governo Federal. Dentre os entes afetados, destacam-se as universidades federais. Desde 2015, seus orçamentos anuais têm sofrido reduções, o que tem gerado impacto na oferta de serviços para a sociedade. Com dificuldades para se manterem em funcionamento, as universidades federais têm feito sucessivos ajustes nos seus orçamentos, passando, cada vez mais, a elencar prioridades sobre com o quê gastar (PIMENTEL, 2021).

Muitos dos serviços necessários para o funcionamento de uma universidade federal são operacionalizados através da terceirização, por meio de empresas privadas, através de ajustes formalizados via contratos administrativos, após procedimento licitatório, salvo os casos de dispensa e de inexigibilidade. São exemplos: vigilância, limpeza, conservação, manutenção de bens móveis, serviços de motoristas, locação de veículos e manutenção de equipamento de laboratórios (SILVA; RODRIGUES, 2021). Conforme elencados, tais exemplos mostram como as contratadas terceirizadas possuem elevada importância para o funcionamento da instituição. Com as sucessivas reduções de orçamento, a contratação de tais serviços se mostra cada vez mais afetada, colocando em risco a capacidade de operação das universidades federais, tornando o processo de definição do orçamento do ente público uma etapa crucial no planejamento de suas atividades.

Em virtude do exposto, a presente pesquisa é justificada pela importância de se estudar como os gastos com a terceirização de serviços afetam as finanças do Governo Federal, utilizando como estudo de caso o orçamento da Universidade Federal do Piauí (UFPI), tendo em vista que a UFPI é uma entidade pública da União. Analisando os dados do orçamento discricionário da UFPI entre os anos de 2015 e 2021, é constatada a redução de 31,43% (PIMENTEL, 2021). No mesmo período, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), índice que mede a inflação oficial do país, teve uma alta acumulada em 50,74% (BRASIL, 2022a). Dessa forma, é visto que, ao longo desse marco temporal, a diminuição de recursos financeiros da UFPI foi acompanhada por aumento de suas despesas, considerando que a maior parte das obrigações financeiras da instituição acompanha a variação do IPCA, a exemplo das despesas decorrentes dos contratos administrativos de serviços terceirizados que possuem o IPCA como índice de reajuste de seus valores.

Nas palavras de Monteiro *et al.* (2021), todas as despesas do Estado devem estar previstas no orçamento da União para evitar o descontrole financeiro e, com isso, a falta de recursos para honrar os compromissos existentes, o que se aplica aos contratos administrativos. Nesse contexto, nas últimas décadas, o Ministério da Educação (MEC) tem sofrido com constantes reduções no orçamento, o que inclui as despesas com o ensino superior federal (KONCHINSKI, 2022), gerando impasse para a contratação de serviços terceirizados, devido à falta de recursos financeiros.

Diante de questões sobre o impacto da terceirização de serviços nas finanças no Governo Federal, tendo como objeto de estudo de caso a Universidade Federal do Piauí, este trabalho parte dos seguintes questionamentos: qual a participação dos gastos com contratos administrativos de serviços terceirizados nas despesas discricionárias do orçamento de custeio da UFPI no período de 2015 a 2019? Em que medida os gastos com contratos administrativos de serviços impactaram as despesas discricionárias do orçamento de custeio?

Para responder às perguntas formuladas, foram elaboradas duas hipóteses: 1) as despesas com contratos administrativos de serviços aumentaram sua participação na composição das despesas discricionárias do orçamento de custeio da UFPI; 2) Os gastos com contratos administrativos são priorizados dentre as despesas discricionárias do orçamento de custeio. Essas hipóteses são sustentadas por estudos que avaliaram o orçamento de universidades federais dentro do lapso temporal desta pesquisa elaborados por Alencar (2017) e Nascimento *et al.* (2020). Enquanto as citadas pesquisas tratam de analisar o orçamento institucional de uma forma geral, apresentando um “retrato” das finanças públicas nos seus locais de estudo, o presente estudo busca analisar o impacto dos gastos com contratos administrativos de serviços nas despesas discricionárias do orçamento de custeio da UFPI em um cenário de crise financeira.

O objetivo geral do trabalho é analisar a participação dos gastos com contratos administrativos de serviços terceirizados no orçamento da UFPI, no período de 2015 a 2019, apontando os impactos sofridos nas despesas discricionárias do orçamento de custeio em virtude da redução de repasses financeiros para essa finalidade na instituição. Para atingir esse objetivo maior, buscam-se os objetivos específicos: examinar a estrutura de despesas discricionárias do orçamento de custeio da UFPI realizado, detalhando as rubricas que o compõem; analisar os gastos para atender aos contratos administrativos de serviços no período de 2015 a 2019; realizar um comparativo entre o estabelecido no PDI 2015-2019 da UFPI com o que foi executado de fato no citado período relacionado aos gastos com contratos administrativos de serviços; e averiguar as consequências dos cortes orçamentários nos gastos

com contratos administrativos de serviços da UFPI de 2015 a 2019.

Esta dissertação está estruturada em seis partes, incluindo esta introdução e a metodologia. Na terceira parte é abordado o referencial teórico que norteou este estudo. O quarto e quinto tópicos são a pesquisa em si, em que são apresentados os dados e fontes documentais que orientaram o trabalho, com as análises. A sexta parte abrange as considerações finais do estudo, expondo os resultados e as recomendações.

2 METODOLOGIA

A metodologia utilizada para execução desta pesquisa parte da análise documental do orçamento de custeio da UFPI, a partir do qual investigam-se os dados acerca da participação dos gastos com contratos administrativos de serviços terceirizados em suas despesas discricionárias. Nesse plano, a análise utilizou as seguintes variáveis: os gastos com contratos administrativos de serviços, os anos de 2015 a 2019, todas as outras despesas discricionárias do orçamento de custeio e a queda no orçamento de custeio da UFPI no período citado.

Na etapa inicial da coleta, ocorreu uma busca pelos dados referentes ao orçamento de custeio do período entre o ano de 2015 até 2019. Tais informações estão disponíveis em peças orçamentárias e relatórios de demonstrativos contábeis, como o Relatório de Gestão da UFPI, em que constam as despesas ocorridas no período. Em um segundo momento, foi elaborada uma base de dados organizada a partir da divisão do objeto de estudo em unidades menores, como gastos com contratos administrativos de serviços no orçamento de custeio, organizando o conteúdo para melhor compreensão dos mesmos, fazendo uso do referencial teórico e documentos institucionais como material de apoio. Esse material foi separado por ano, com o fim de compreender a evolução das despesas e repasses dos orçamentos no prazo investigado, com as variáveis de análise, como forma de ter um quadro mais detalhado dos gastos previstos e realizados ao longo do ano fiscal.

A partir da base, foi realizada a aferição dos dados em três etapas: (1) descrição da parte orçamentária nos anos de 2015 a 2019; (2) levantamento e análise das despesas discricionárias do orçamento de custeio da UFPI, em busca da vinculação entre o que foi orçado e o que foi executado no tocante aos contratos administrativos de serviços; (3) análise do impacto dos gastos com contratos administrativos de serviços nas despesas discricionárias do orçamento de custeio em um cenário de queda de recursos orçamentários da UFPI.

Para a primeira etapa da investigação, foi realizada uma análise do quadro geral do orçamento da UFPI. Posteriormente, foram isoladas as despesas com todas as rubricas discricionárias, procurando identificar os gastos no período investigado. Depois elaborou-se um modelo de análise para estimar o impacto dos gastos com contratos administrativos de serviços no orçamento de custeio, isolando os dados referentes às atividades terceirizadas e analisando como essas consomem os recursos discricionários do orçamento de custeio.

Para o cumprimento do objetivo do trabalho, foram adotadas como fontes principais a pesquisa bibliográfica e documental, considerando as diversas obras literárias disponíveis sobre o tema, dispositivos legais, documentos e relatórios disponíveis no site da Universidade Federal

do Piauí. A partir dos documentos, foi realizada a junção dos dados, de modo a permitir uma análise consolidada das informações no período de 2015 a 2019. As fontes documentais institucionais foram obtidas junto à UFPI, como: PDI da UFPI 2015-2019 e também o PDI de 2020-2024, onde constam dados sobre os orçamentos e despesas consolidadas do PDI anterior. Os demais dados foram obtidos de Orçamentos Sintético e Analítico da UFPI dos anos de 2015 a 2019, Relatórios de Gestão 2015 a 2019 e planilha contábil fornecida pela Coordenadoria de Orçamento da PROPLAN da UFPI (UFPI, 2015; 2020).

O acesso ao PDI 2015-2019 da UFPI teve o objetivo de analisar o planejamento e a execução orçamentária nos níveis estratégicos na UFPI, buscando também realizar um comparativo do que foi estabelecido no PDI com o que foi executado em relação aos gastos com contratos administrativos de serviços. Ao examinarem-se os Orçamentos Sintético e Analítico e o Relatório de Gestão, buscou-se conhecer as despesas de forma detalhada, almejando verificar a execução das despesas por rubrica, permitindo o conhecimento dos valores de cada despesa. Por fim, a planilha contábil fornecida pela Coordenadoria de Orçamento da PROPLAN da UFPI permitiu analisar as rubricas de forma detalhada com relação aos valores pagos pela IFES.

Importante destacar que a presente pesquisa analisou exclusivamente o orçamento de custeio da UFPI no período informado, excluindo desse estudo o orçamento de capital. Tal escolha ocorre devido ao fato de que os contratos administrativos de serviços, como limpeza, vigilância e material de consumo, utilizam recursos oriundos do orçamento de custeio. Já os contratos administrativos de obras (construção de novas dependências físicas da instituição), as aquisições de equipamentos e de material permanente usufruem de valores provenientes do orçamento de capital. Por fim, a pesquisa analisou o impacto dos gastos com contratos administrativos de serviços na composição das despesas discricionárias do orçamento de custeio da UFPI, excluindo da análise as despesas obrigatórias (como o pagamento de salários de servidores e demais benefícios).

Os conteúdos coletados na trilha de investigação seguem análise *quantitativa*, pois referencia e faz um tratamento estatístico de dados, em vista de interpretar os dados de forma matemática; e *qualitativa*, pois organiza e relaciona os dados através de esquema explicativo, na tentativa de entender os significados no contexto das narrativas teóricas, ou seja, em um universo de significados que não pode ser quantificado. Assim foi possível verificar as informações orçamentárias da UFPI e, além disso, apurar a aplicabilidade de normas e a divulgação das informações relacionadas à Universidade. Em relação ao método, também é considerada *descritiva*, pois descreveram-se os dados obtidos a partir de técnicas objetivas de

coleta de dados; e *explicativa* na identificação de fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos observados. Nesses termos, analisou a crise orçamentária na UFPI e suas consequências na execução do orçamento de custeio da instituição. É relevante aqui tecer a seguinte consideração: a presente pesquisa não focou em analisar o volume absoluto de gastos com contratos administrativos de serviços, mas sim o quanto ele representou percentualmente nas finanças da UFPI.

A escolha do período 2015 a 2019 é justificada por dois motivos: ser considerado um momento de queda orçamentária que afetou as finanças das universidades públicas federais brasileiras; e também por coincidir com o período da vigência do PDI 2015-2019 da UFPI. No tocante à delimitação da investigação, foram estabelecidos os seguintes critérios: a pesquisa ocorreu na Universidade Federal do Piauí, no período de janeiro a setembro de 2022. Dentre as dificuldades do estudo, vale destacar que a coleta de dados teve limitações que não permitiram que fosse contemplado o volume de contratos terceirizados firmados no período de 2015 a 2019, mas somente o total de orçamento destinado ao cumprimento das rubricas que atendem aos gastos com contratos administrativos de serviços. Outra dificuldade encontrada diz respeito ao acesso às informações acerca de quais são as rubricas que atendem aos gastos com contratos administrativos de serviços, dados esses que precisaram ser solicitados via e-mail à Coordenadoria de Orçamento da PROPLAN da UFPI. O referido setor também informou quais eram as despesas discricionárias do orçamento de custeio.

3 A TERCEIRIZAÇÃO NAS FINANÇAS PÚBLICAS

A origem do termo terceirização refere-se à tradução da palavra em inglês *outsourcing*, a qual significa a ocorrência de um fornecimento vindo de fora. Por isso, o termo é adotado nas situações em que a produção acontece fora da empresa, no caso, na unidade da empresa contratada, a terceirizada (PEREZ, 2003). Essa alternativa de adquirir a prestação de serviços de forma externa é um recurso que se alinha à visão globalizada, em que a concorrência e a constante busca pela produtividade levam as empresas a investirem em novas alternativas para alcançar a redução de custos, dedicando seus esforços no negócio ou no processo principal da instituição (CAMARGO JÚNIOR; PIRES, 2017).

Consoante a isso, o *outsourcing* é considerado uma estratégia empresarial que possui diversas possibilidades de utilização, sendo a mais comum aquela que terceiriza serviços. É sobre a contratação de serviços que a terceirização é pensada segundo o escopo deste trabalho, enquanto ação da Administração Pública, nomeadamente da Universidade Federal do Piauí.

3.1 Terceirização de serviços

A terceirização de serviços é o tema abordado nesta etapa do estudo, no intuito de explorar sobre o assunto por meio de conceitos de diversos autores, construindo assim uma base para associações posteriores entre o mesmo e a parte orçamentária das universidades públicas federais, buscando atender aos objetivos deste trabalho.

Segundo Gomes (2013), o ato de terceirizar é uma atividade legítima e prevista em lei, o que o torna prática comum em empresas privadas e públicas. Stoll e Bugs (2012) apresentam a terceirização como uma alternativa de que as organizações fazem uso, principalmente para promover a redução de custos e obter competitividade. Com a terceirização de serviços, e até mesmo de produtos, as empresas conseguem oferecer preços mais atrativos, o que se traduz em diferencial competitivo no mercado de atuação, permitindo maior capacidade de enfrentamento da concorrência.

Ainda que o termo possa ser associado com a contratação de fornecedores externos, entende-se que não é a melhor definição, porque o serviço prestado pela terceirizada auxilia no processo principal, não sendo uma fonte de matéria-prima ou insumos. A terceirização consiste, então, em uma ferramenta de gestão em que são delegadas a uma empresa terceirizada as responsabilidades secundárias da empresa contratante, o que inclui a parte operacional, de serviços e administrativa (FARRELL, 2010). No dizer de Martins (2010), a terceirização

[...] consiste na possibilidade de contratar terceiro para a realização de atividades que não constituem o objeto principal da empresa. Essa contratação pode envolver tanto a produção de bens, como de serviços, como ocorre na necessidade de contratação de serviços de limpeza, de vigilância ou até de serviços temporários.

No mesmo contexto, Gomes (2013) explica que o conceito de terceirização pode ser definido como um processo de gestão empresarial, em que os empreendedores e gestores decidem fazer uso dos serviços de empresas de terceiros, transferindo para as mesmas os serviços menos importantes e que eram executados pela empresa contratante. Nota-se que a empresa opta por transferir tais serviços porque esses estão inseridos como atividades não essenciais da empresa, o que resulta em maior tempo disponível para que os gestores e a equipe de trabalho possam se dedicar à atividade principal da empresa.

Estudos apontam que a terceirização está presente no país desde o período colonial, mas foi popularizada a partir da década de 1960, quando o Brasil começou a receber empresas multinacionais que atuavam no setor automobilístico. A prática da terceirização ganhou força na década de 1980, representando para as organizações uma forma de obter uma mão de obra mais econômica, em vista de contribuir para a redução dos custos de produção. O fato de o uso da tecnologia e da informatização ainda não estarem tão disseminados permitia que as empresas focassem apenas na busca por menores custos, sem contemplar a relevância de aspectos como eficiência, qualidade, especialização e produtividade (QUEIRÓZ, 2015).

Nos dias atuais, ainda que muitas organizações façam uso da terceirização unicamente para a redução de custos, essa não é a única razão envolvida na contratação desse tipo de serviço (FARRELL, 2010). Entende-se que a concorrência presente no mercado globalizado cria um cenário propício à terceirização, mas esta só apresenta resultados positivos se a contratada conseguir manter o mesmo padrão de qualidade e produtividade que a empresa contratante, fato que nem sempre acontece, em virtude dos recursos financeiros e da qualificação dos profissionais terceirizados (GOMES, 2013).

3.2 Terceirização na Administração Pública

A Administração Pública representa o Estado, também denominado popularmente como Governo, sendo por isso a responsável pela gestão das ações voltadas à prestação de serviços públicos à população. Trata-se de uma organização que possui grande abrangência e que, durante longo período, viu-se mergulhada em processos burocráticos, com desvios de recursos e lentidão no atendimento da demanda (COELHO, 2013; NESI, 2010; SANTO; COSTA, 2010).

Diante do exposto, é relevante informar que as ações do Estado refletem diretamente naqueles que precisam e dependem das suas atividades, o que indica que cada decisão precisa ser amparada no planejamento, organização, direção e controle, como ocorre nas grandes corporações. Essa postura gerencial se faz necessária devido à grande dimensão e às ramificações da Administração Pública, de modo que é preciso compreender os processos internos e seus impactos na coletividade (OLIVEIRA, 2019).

A Administração Pública está centrada na supremacia do Direito Público ao Direito Privado, isto é, não se pode delegar serviços públicos a particulares, com exceção a concessão, permissão ou delegação, uma vez que os interesses privados estão nos interesses das partes envolvidas, já o interesse público deve atingir toda a coletividade. Ainda na seara da Administração Pública, vale salientar a sua ação fiscalizatória, que envolve tanto o controle interno, quanto o controle social no combate à corrupção e responsabilização com o dinheiro público. (OLIVEIRA, 2019, p. 9).

Assim sendo, antes de adentrar no tema da terceirização na Administração Pública, cabe trazer uma breve explicação sobre o contexto que antecedeu a disseminação da mesma no Estado Brasileiro. Foi com a implantação da reforma gerencial, no ano de 1995, que as organizações do governo no Brasil passaram a fazer uso de um modelo gerencial que se aproximava do modelo das organizações privadas, em que a qualidade é uma busca constante como forma de reduzir custos e oferecer melhor desempenho (COELHO, 2013). A reforma teve inspiração no modelo gerencial de administração pública adotado pelos países anglo-saxões, asiáticos e que também se encontrava presente no Leste Europeu, modelo este que possui forte semelhança com o padrão da iniciativa privada, no qual eficiência, busca pela qualidade, capacitação da força de trabalho, foco em objetivos, redução de desperdícios e produtividade são elementos essenciais para melhores resultados (SANTO; COSTA, 2010).

Este modelo serviu de norteador para que o Estado brasileiro, em descontentamento com o aumento da burocracia e queixas da população, realizasse uma reforma administrativa para atender à demanda crescente de serviços, iniciando pela desregulamentação e pela desestatização na busca do equilíbrio fiscal (SANTO; COSTA, 2010). Nesse âmbito, as instituições públicas brasileiras tiveram que rever os seus processos, adotando ferramentas gerenciais para reduzir o cenário de burocracia que durante longo período caracterizou os serviços governamentais (OLIVEIRA, 2019).

Na base da reforma estava uma visão de mudança profunda em que o Estado deixaria de ser percebido como o autor das leis e arrecadador de impostos para assumir uma condição de agente de serviços de qualidade que suprissem a necessidade da população (CABRAL,

2018). Considerando que a adoção desse modelo gerencial também preconizava a redução de desperdícios e busca por maior produtividade, a terceirização ganhou destaque nas instituições do governo, ainda que já fosse utilizada nesse ambiente desde a década de 1960, quando vigorava o regime militar no Brasil (DRUCK *et al.*, 2018). Na explicação de Pimenta (2011, p. 271), consta que

[...] no campo da Administração Pública, a terceirização recebeu tratamento legal pioneiro por meio do Decreto-Lei n. 200/67, que, ao pretender promover a reforma administrativa e como forma de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, exortava o administrador público a recorrer, sempre que possível, à execução indireta de tarefas executivas e atividades internas que, pela natureza altamente especializada ou pela necessidade apenas transitória, não justificariam a criação de carreiras públicas, e isso por meio da contratação de entidades da iniciativa privada (art. 10, § 7º).

Na década de 1970, fez-se necessário criar novas diretrizes para orientar o ato de terceirizar, dando origem à Lei nº 5.645/1970, a qual determinava sobre a classificação de cargos no Estado, ou seja, descrevendo os limites para as atividades centrais e que não poderiam ser terceirizadas (DRUCK *et al.*, 2018). Contudo tais instrumentos normativos não possuíam definição clara de quais atividades laborais estariam inseridas na prestação de serviços terceirizados, fato que embasou a criação da Lei 6.019/1974, sobre o trabalho temporário, meio pelo qual acontece a terceirização de serviços no Estado. Assim sendo, recentemente a referida lei foi alterada e nova regulamentação sobre a terceirização no setor privado passou a vigorar, atendendo às leis 13.429/2017 e 13.467/2017, que estabeleceram os serviços que poderiam ser contratados de maneira indireta, pois é dessa forma que a terceirização é expressa na legislação (BRASIL, 2017; DRUCK *et al.*, 2018).

3.3 Licitações e contratos administrativos

De acordo com informações trazidas anteriormente, a terceirização de serviços consiste em uma modalidade que tem sido incentivada para suprir a demanda de serviços existentes no âmbito da Administração Pública. Contudo, nessa esfera, somente podem ser realizadas contratações por meio de edital e licitações, o que implica um processo seletivo de escolha das empresas para terceirizar os serviços (CABRAL, 2018). A propósito do que afirma Dutkevicz (2004, p. 4),

O Governo Federal, ciente desta necessidade, normatizou estas contratações

através do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado, atualmente com atribuições incorporadas pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. A Instrução Normativa n.º 18, de 22 de dezembro de 1997, determinou que a contratação de serviços terceirizados, dentre outras exigências, devem ser instruídas com as devidas Planilhas para Composição de Custos e Formação de Preços, de modo a demonstrar ao administrador público a exata noção dos custos que compõem os serviços que estão sendo contratados, tanto no momento da realização do procedimento licitatório quanto na repactuação dos contratos.

Por licitações entende-se o processo que permite a compra de serviços e produtos por parte do Estado. O dever de realizar aquisições por meio de licitações está previsto no Art. 37, XXI, da Constituição Federal (CF) brasileira, no qual foi estabelecido que seja realizado processo licitatório para adquirir serviços, obras, compras de produtos e bens, abrangendo até mesmo os casos de alienações. Na Lei n.º 8.666/93, constam as modalidades que a licitação oferece, bem como as etapas do processo seletivo e os princípios que regem a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública (MAZZA, 2014).

No tocante às modalidades de licitações, a referida lei aponta cinco possibilidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Em relação às fases do processo, a sequência consiste em: edital, habilitação, julgamento, homologação e adjudicação (MELLO, 2006). Quanto aos princípios observados em uma licitação, estão: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e eficiência. Esse processo de escolha da empresa prestadora do serviço atende às exigências da Administração Pública, de forma que as contratações não fazem parte dos atos discricionários do gestor público. Ao realizar uma licitação, a instituição oferece condições de igualdade para os concorrentes, estabelecendo os critérios e as necessidades, assim como os limites para as propostas apresentadas, com base na Constituição e nas leis normativas de contratos públicos. Essa maneira de contratar serviços evita que possam ocorrer atos ilegais e que firam os princípios norteadores supracitados (CABRAL, 2018).

Uma vez escolhida a empresa vencedora da proposta mais vantajosa para o Estado, tem início a fase de elaboração dos contratos administrativos, em que devem ser descritas as condições para a prestação dos serviços (MAZZA, 2014) e outros aspectos determinados pela Lei n.º 13.429/2017, como consta no Art 9º:

Art. 9º O contrato celebrado pela empresa de trabalho temporário e a tomadora de serviços será por escrito, ficará à disposição da autoridade fiscalizadora no estabelecimento da tomadora de serviços e conterá:

I - qualificação das partes;

II - motivo justificador da demanda de trabalho temporário;

- III - prazo da prestação de serviços;
- IV - valor da prestação de serviços;
- V - disposições sobre a segurança e a saúde do trabalhador, independentemente do local de realização do trabalho (BRASIL, 2017).

Nas palavras de Oliveira (2020), os contratos administrativos são descritos como ajustes celebrados entre a Administração Pública e a empresa prestadora do serviço, instrumento regido pela lei onde constam orientações para execução de atividades de interesse público. Segundo consta na Lei 8.666/1993, por vezes esse tipo de contrato apresenta cláusulas exorbitantes, conferindo uma condição de superioridade à Administração, o que coloca o prestador de serviços em desvantagem. Além disso, os contratos administrativos são regidos geralmente pelo direito público, o que implica a elaboração de instrumentos com características como “formalismo moderado, bilateralidade, comutatividade, personalismo (intuitupersonae), desequilíbrio e instabilidade” (OLIVEIRA, 2020, p. 428).

É por meio do contrato administrativo que as partes envolvidas, no caso o Estado e a empresa prestadora de serviços, comprometem-se juridicamente. Contudo a não observância das disposições elencadas nesse instrumento pode levar à anulação da sua validade, o que resulta em novo edital para suprir a demanda de serviços, e isso torna o processo de licitações lento e burocrático (CABRAL, 2018). Conforme referido anteriormente, as compras na Administração Pública devem ser realizadas por meio de um processo denominado Licitação, o qual permite que a Administração Pública contrate obras, serviços, compras e alienações, salvo os casos em que esse certame é dispensado em lei. Sendo assim, pode-se dizer que a licitação consiste no método para a realização das aquisições, enquanto o contrato pode ser descrito como o ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, estabelecendo as regras e obrigações para que ocorra a formação de vínculo (PORTAL TRANSPARÊNCIA, 2021).

Para assegurar a própria sobrevivência do Estado, bem como para dar cumprimento a sua relevante e primacial função de atendimento às necessidades ditadas pelo interesse geral da coletividade e da consecução do bem comum, necessita a Administração Pública de adquirir bens, realizar obras ou assegurar a prestação dos serviços de certas pessoas. Para tanto, frequentemente recorre à colaboração de particulares. (BORGES, 2004, p. 15).

Segundo os ditames constantes no Parágrafo Único do Art. 2º da Lei nº 8.666/93, “considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a

estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (BRASIL, 1993). Nas palavras de Meirelles (2016), o contrato administrativo é descrito como o ajuste que ocorre entre a Administração Pública e a empresa escolhida no certame, em que são pontuados aspectos fundamentais para a consecução de objetivos de interesse público, tendo como base as condições desejadas pela contratante.

Costuma-se dizer que, no ato de elaboração e assinatura dos contratos administrativos, a Administração firma com o contratado, no caso a empresa vendedora da licitação, dando início a uma relação jurídica marcada pela verticalidade, cujo domínio está do lado do contratante, e existem privilégios sobre o particular (DI PIETRO, 2011).

Os contratos administrativos assinados pela Administração Pública podem ser:

- Contratos administrativos propriamente ditos: visam à consecução de objetivos de interesse público, tendo a Administração maior poder que o contratado, o que permite que inclusão de cláusulas exorbitantes nos contratos (AMORIM, 2020).
- Acordos de vontade da Administração: consistem em atos jurídicos de natureza consensual, situação em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública e possui objetivo de desenvolver, somar esforços e usar recursos para a prestação de atividades de interesse coletivo. Podem ser incluídos nessa modalidade os serviços de convênios, termos de cooperação, contratos fiscais e consórcios públicos (AMORIM, 2020).
- Contratos privados celebrados pela Administração Pública: são “celebrados com terceiros e, por serem regidos pelo Direito Privado, a Administração situa-se no mesmo plano jurídico do particular. Exemplos: locação de bem imóvel, permuta e comodato” (AMORIM, 2020, p. 233).

Tendo em conta o que foi traçado como plano de pesquisa, no item a seguir, o estudo trata sobre a gestão orçamentária, pois os recursos financeiros para custear os contratos administrativos decorrem do orçamento público.

3.4 O orçamento na Administração Pública

Conforme abordado anteriormente, a prática da terceirização é algo definido em lei, o que justifica a sua aplicação para atender à demanda que a Administração Pública não consegue suprir. Dentre os serviços estão atividades de segurança e limpeza, atividades menos complexas e que não exigem poder de decisão dos envolvidos (BRASIL, 2018). Associando essa prática ao planejamento orçamentário, entende-se que a sua viabilidade se ampara em princípios como

da economicidade, conforme determina a Constituição de 1988, no intuito de que as finanças públicas recebam um controle especial, para evitar gastos desnecessários e fora de padrões estabelecidos em lei, à vista de um equilíbrio entre a receita, a despesa, o orçamento e o crédito público (MATIAS-PEREIRA, 2010). Segundo explicação de Araújo e Rodrigues (2012, p. 43),

A Constituição da República de 1988 (CRF/1988) determinou como regra a obrigatoriedade do processo licitatório para toda administração pública, direta, indireta e fundacional nos termos do seu artigo 37, inciso XXI, visando alcançar a proposta mais vantajosa financeiramente e tecnicamente para os interesses da administração no âmbito de suas contratações. Nesse contexto, destacam-se os princípios da eficiência e da economicidade no que se refere às licitações e aos contratos formalizados pela administração pública

Tendo em vista que os gastos com serviços terceirizados por um órgão público geram impacto sobre as finanças públicas, é importante tecer algumas considerações sobre o orçamento público. Crepaldi e Crepaldi (2013) informam que em 1830 é que surgiu o primeiro orçamento do Brasil, fazendo parte do marco constitucional do país desde 1824 até 1988. O documento é um instrumento técnico que mostra as finanças públicas durante um lapso temporal, elencando as variáveis que compõem a receita e a despesa.

Com relação à definição de orçamento público, Crepaldi e Crepaldi (2013, p. 722) dizem:

O orçamento público é o instrumento por meio do qual o governo estima as receitas que irá arrecadar e fixa os gastos que espera realizar durante o ano. Trata-se de uma peça de planejamento, no qual as políticas públicas setoriais são analisadas, ordenadas segundo sua prioridade e selecionadas para integrar o plano de ação do governo, nos limites do montante de recursos passíveis de serem mobilizados para financiar tais gastos.

Tal é a relevância do orçamento público para a Administração Pública que seu uso encontra-se de maneira formal por meio da Lei Complementar 4.320, de 17 de março de 1964, e da Constituição Federal de 1988. Nesses instrumentos são apontadas as diretrizes que precisam ser obedecidas pelas instituições que integram a Administração Pública para que a Lei de Orçamento seja aplicada de maneira adequada, com foco no planejamento de objetivos e metas, sem excessos e espaços para desvios de recursos (NESI, 2010).

Aplicando tais orientações na prática, compreende-se que o orçamento público é um instrumento que prevê e fixa as despesas nos poderes legislativo, executivo e judiciário, e isso demonstra que as informações que norteiam a sua construção não são apenas numéricas, e sim

oriundas de aspectos políticos, judiciários, contábeis, econômicos, financeiros e até mesmo administrativos. Destaca-se que nem sempre essa visão macro do processo orçamentário foi adotada pela Administração Pública (NESI, 2010).

No passado a elaboração do orçamento tradicional ocorria com base nos dados gerados pelos controles contábeis, contemplando somente as classificações por unidades administrativas pelos gastos e os objetivos de cada gasto ocorrido. Não havia uma visão do todo, como ocorre nas empresas, em que a verba é dividida segundo as necessidades e as demandas de cada setor, mas pensando no atendimento dos objetivos organizacionais. O orçamento moderno modificou o padrão tradicional, deixando de ser um instrumento de controle político para se tornar ferramenta administrativa que tem como atribuição a programação, execução e controle (NESI, 2010). Sabendo da relevância do orçamento para a gestão, a Constituição de 1988 estabelece, no capítulo II, a integração entre o planejamento e a execução orçamentária, a saber:

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o capítulo II - DAS FINANÇAS PÚBLICAS, do Título VI – DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO, como sendo o definidor das grandes linhas de atuação orçamentário-financeira da administração pública brasileira. Assim, por esse capítulo, a sociedade brasileira ratificou a necessidade de integração entre o planejamento e a execução orçamentário-financeira. Nesse mesmo sentido, o art. 174 da CF 88 destacou a importância do planejamento para a administração pública ao afirmar que a função planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (TEIXEIRA, 2014, p. 9).

A reforma gerencial, nos anos 90, proporcionou mudanças significativas à Administração Pública brasileira, porque, na busca por melhor desempenho e resultados, passaram a ser adotados métodos estratégicos e ferramentas que permitiram reduzir ou minimizar a burocracia existente (COELHO, 2013). Isso se aplica também à parte orçamentária, a qual sofreu modificações para que os recursos não se esgotassem rapidamente, visto que a área financeira se encarrega do pagamento, enquanto a orçamentária trata do planejamento (NESI, 2010).

Cada contratação de serviços realizada pela Administração Pública é precedida de uma série de requisitos, como a escolha da empresa responsável, a qual assume responsabilidade pelos colaboradores, em todos os âmbitos, bem como a qualidade dos serviços prestados. A qualidade em serviços deve contemplar todos os envolvidos nos processos, tanto o público interno quando o interno à organização, estendendo-se aos colaboradores e gestores, para assegurar a satisfação do cliente externo, no caso o cidadão que faz uso dos serviços públicos.

Isso significa que a qualidade é algo tão relevante quanto o preço, o prazo e as condições em que o serviço será prestado (LAS CASAS, 2012).

Nesse sentido, entende-se que a ausência do atendimento desses quesitos, acrescida de condutas irregulares, pode levar ao cancelamento do contrato firmado entre as partes, obrigando a Administração a publicar novo edital e realizar processo para escolha da empresa substituta, e desse modo eleva os custos com contratação de terceirização. Frequentemente é defendida a tese de que a terceirização do serviço público no Brasil é um dos instrumentos mais eficientes para que o Estado possa atender a sua demanda, sendo uma via segura que o mesmo encontrou para eliminar a lentidão dos processos e a burocracia, permitindo que o cidadão seja atendido nas suas necessidades com maior agilidade (DRUCK, 2021).

Contudo nem sempre a esperada redução de custos se cumpre na sua totalidade, porque podem ocorrer desafios e problemas durante a prestação de serviços nessa modalidade, o que causa impactos no orçamento previsto. Como se trata de uma modelo de contratação que necessita de um período de tempo para a escolha de uma nova empresa, caso a contratada não atenda aos requisitos, é comum que seja estipulado um valor para suprir essa lacuna, evitando que o serviço seja encerrado e isso venha a prejudicar o cidadão (ARAÚJO; RODRIGUES, 2012).

Diante de tais explicações, entende-se que nenhuma despesa do Estado deveria ser realizada fora do planejamento orçamentário, porque a provisão é uma prática gerencial que revela a capacidade de prever eventos, até mesmo em cenários de incerteza. Ainda que não seja possível determinar com precisão absoluta o montante necessário para atender à demanda, devido às variações econômicas, financeiras, políticas e adversas, acredita-se que a elaboração do orçamento público fornece base para que o gestor possa equilibrar as contas diante dos desafios (MONTEIRO *et al.*, 2021).

Entende-se assim que as despesas para o custeio dos serviços que atendem à população exigem cautela e muita análise por parte do gestor público, considerando o panorama de maneira sistêmica (SILVA, 2015). Se o momento exige redução de custos, é preciso explorar novas possibilidades e evitar despesas além do previsto, o que indica que, quanto mais próximo da realidade o orçamento for, mais segurança o gestor possui para a tomada de decisão (MONTEIRO *et al.*, 2021; SILVA, 2015).

Caso os gastos excedam o orçamento definido, bem como as verbas recebidas no repasse do Estado, é preciso adotar restrição orçamentária com atitudes severas, tais como: corte de despesas para ajustar as receitas; reavaliação dos custos dos projetos, atividades e setores existentes na organização; redução ou eliminação dos desperdícios; dentre outras decisões que

visam ao equilíbrio do fluxo de caixa. A tomada de decisão dessa natureza pode promover impactos negativos na qualidade dos serviços prestados (SOUZA; SILVA, 2011).

As despesas do governo têm como objetivo atender às finalidades sociais e econômicas, como a educação (CHAVES; BARROS, 2020). Tais despesas geram diferentes reflexos no cotidiano dos indivíduos de uma sociedade. Apesar de tais atividades poderem ser transferidas a fim de serem executadas pelo setor privado, muitas pessoas não possuem condições de pagar pela prestação dos serviços, o que obriga o Poder Público a fornecer tais serviços.

É sobre esse ponto de tensão entre os gastos governamentais necessários com as demandas sociais e o limite de despesas públicas que será abordada a seguir a Emenda Constitucional (EC) que embasou a criação do teto de gastos no Estado.

3.5 A Emenda Constitucional nº 95/2016: o teto de gastos

Em se tratando de orçamento e gestão, o advento da Emenda Constitucional 95/2016 gerou grande impacto nas contas públicas desde a sua criação, feito que se repete nos dias atuais. A teoria descreve que esta EC foi criada em um cenário de grande recessão econômica vivenciado pelo Brasil nos últimos anos, fato que levou o Governo Federal, no ano de 2016, a propor uma rígida medida de limitação dos gastos públicos, no intuito de frear o descontrole de gastos públicos e promover uma retomada de crescimento. Essa ação foi considerada estratégica, pois se assemelha à prática gerencial propagada pelas empresas quando atravessam cenários de contingência (CASSI; GONÇALVES, 2020).

Dessa forma, o Congresso Nacional aprovou, em segunda votação, no dia 26 de outubro de 2016, a Proposta de Emenda à Constituição nº 241, a PEC 241, renomeada no Senado Federal com o nº 55/2016, que institui o Novo Regime Fiscal no Brasil para os próximos vinte anos, podendo ser revisado no décimo ano (AMARAL, 2016). Um dos fatos que sustentaram essa proposta foi a proporção da dívida pública federal quando relacionada com o PIB, a qual, no ano de 2018, chegou a 77%, o que representa um alto risco para a sustentabilidade das finanças públicas (CASSI; GONÇALVES, 2020).

Essa emenda estabeleceu uma legislação que altera o regime fiscal e tem como seu principal foco um congelamento por 20 anos na área da educação e saúde, causando vários impactos, principalmente no que concerne à insuficiência de recursos para o funcionamento da qualidade da educação pública. A partir disso, o orçamento da União, desde 2017 até 2036, não poderá superar o valor do ano antecedente (DUTRA; FREITAS, 2019).

Diante do paradigma proposto, todos os entes que compõem a União Federal teriam, a

partir de 2017, um teto limite para a realização das despesas primárias. O Novo Regime Fiscal passou, a partir de dezembro de 2016, a fazer parte do quadro normativo nacional (CASSI; GONÇALVES, 2020).

A Constituição Federal, desde sua redação original, obriga a União a destinar anualmente nunca menos do que 18% de suas receitas à manutenção e desenvolvimento do ensino. Contudo, assim como para a saúde, a EC 95/2016 prevê a desvinculação dos recursos referentes à educação das receitas da União, ao passo que, mantida a regra para o ano de 2017, a partir de 2018 as despesas foram limitadas pelo reajuste inflacionário do período anterior, tal qual preconiza o Novo Regime Fiscal (AMARAL, 2016).

No bojo das despesas endereçadas à educação, nessa ambiência de impacto das alterações de política de gastos públicos, na sequência o estudo trata sobre o orçamento para as universidades públicas, principalmente no gerenciamento da oferta de ensino superior.

3.6 A redução de orçamento para universidades públicas federais

De acordo com as informações trazidas ao longo do estudo, a Administração Pública realiza a contratação de serviços para suprir as necessidades da coletividade, selecionando empresas prestadoras terceirizadas por meio de processo licitatório, tendo como base as verbas previstas no orçamento público. Assim sendo, a gestão financeira se encarrega de realizar o repasse do montante previsto, desde que haja provisão para tais despesas no orçamento (NESI, 2010; MONTEIRO *et al.*, 2021; CABRAL, 2018).

Na Carta Magna, o direito à educação está previsto no Art. 6º como parte dos direitos sociais que os indivíduos possuem, tais como: o trabalho, a saúde, a moradia, o lazer, sendo também expresso no Capítulo III, sobre Educação, Cultura e Desporto, por meio do Art. 205. Contudo a oferta de ensino superior não está priorizada no que prescreve o Art. 208, ainda que conste que é dever do Estado o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. Essa condição cria uma lacuna no cumprimento dessa necessidade, especialmente dos mais carentes (RANDOLPHO, 2010).

No tocante às despesas geradas pelas instituições de ensino, Giambiagi e Além (2011, p. 34), por Chaves e Barros citados (2020, p. 75), apontam:

A existência de instituições de ensino público ou subsidiado é considerada necessária em termos de justiça social, principalmente em países com alta concentração de renda. O mesmo pode ser dito no que diz respeito às instituições públicas de saúde. [...] A intervenção do governo se justifica,

tendo em vista que bons níveis de educação e saúde da sociedade geram externalidades positivas, no sentido de gerar uma população mais preparada para contribuir para o desenvolvimento do país.

Devido à complexidade do tema, este estudo prefere centrar-se naquilo que o Estado já tem oferecido, no caso, mais de 187 mil vagas distribuídas nas 63 instituições públicas federais de ensino superior. Conforme dados recentes, todas as vagas existentes nessas instituições são divulgadas através do Sisu, o sistema informatizado do Ministério da Educação, sendo que os candidatos são selecionados em virtude da melhor classificação de nota obtida no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) de 2021 (BRASIL, 2022b).

Diante dessa informação, entende-se que é preciso contar com uma previsão orçamentária robusta para atender às rubricas das instituições de ensino superior, o que firma a relevância de elaborar um orçamento em que haja recurso suficiente para suprir as necessidades desses estabelecimentos (MONTEIRO, 2020; GADELHA, 2017), evitando que os alunos e professores sofram com a falta de serviços, o que coopera para a redução do aprendizado (RODRIGUES; SILVA, 2021; RANDOLPHO, 2010).

Após a promulgação da EC 95/2016, cabe informar que as despesas discricionárias têm sofrido ajustes nos últimos anos, reduções essas que implicam menores verbas para a contratação de serviços. Esse tipo de despesa se caracteriza por não ser obrigatória, ou seja, pode ou não ser realizada pelo governo, o que depende principalmente da disponibilidade de recursos orçamentários. Os ajustes são realizados nesse tipo de despesas que define o quanto e onde o governo vai aplicar os recursos arrecadados (GADELHA, 2017).

O Ministério da Educação foi uma das áreas que mais sofreu com a redução de repasses, seguido pelo Ministério do Trabalho e Previdência. O governo alega que a redução de recursos se fez necessária para não ultrapassar o teto com gastos, evitando um endividamento diante da situação que o país atravessa.

Ainda que a Constituição Federal assegure às universidades públicas federais a autonomia universitária em diversos aspectos, como gestão financeira e patrimonial, tal autonomia não impede a redução dos repasses financeiros, porque estes encontram-se atrelados à parte orçamentária, como despesas discricionárias (PRADO; TEIXEIRA, 2019). Essa dinâmica deve-se à forma como as negociações de orçamentos são realizadas, porque o processo decisório na Administração Pública é complexo e envolve disputas pautadas em interesses políticos, ideológicos, dentre outros. A parte orçamentária acaba tendo menos peso na tomada de decisão, o que revela pouca racionalidade para definir as prioridades que devem ser mantidas antes de realizar os ajustes discricionários (QUEIRÓZ, 2015).

O que se observa, na prática, é que falta de acordos e conciliações prejudica a elaboração de um orçamento que represente a totalidade de maneira satisfatória, evidenciando a ausência de soluções adequadas (RUA; ROMANINI, 2013).

Posto isso, na sequência, mostra-se importante tecer considerações sobre os impactos que a falta de repasses causa na contratação de serviços terceirizados por parte das universidades públicas federais.

3.7 Impactos gerados pela redução de contratos administrativos

Conforme destacado ao longo deste estudo, a prestação de serviços faz parte das atividades da Administração Pública, logo se aplica também às universidades públicas federais. Sobre esses espaços é possível destacar que as instituições de ensino atuam para o cumprimento da função social a que o Governo se dedica, promovendo a formação de estudantes de graduação e pós-graduação, por meio dos saberes dos profissionais de diversas áreas (RODRIGUES; SILVA, 2021).

Para corresponder a essa finalidade, as instituições de ensino, como parte da Administração Pública, precisam prever os gastos de acordo com a demanda, e a terceirização de serviços se mostra uma opção viável e que não compromete as funções gerenciais (DRUCK *et al.*, 2018). A prática da terceirização revela que o Estado deseja atender à coletividade, mas não possui condições de fazê-lo com excelência, em vista dos recursos existentes, logo busca auxílio fora do seu âmbito. As lacunas para a execução dos processos são supridas com a contratação de serviços de fora, de maneira indireta.

Dentre as vantagens viabilizadas pela terceirização de serviços para as universidades públicas federais estão a redução dos desperdícios, o aumento de qualidade e a renovação da cultura através de informações trazidas pelos colaboradores terceirizados (RUSSO, 2007). Os benefícios também podem ser percebidos através da redução de custos, pontualidade, melhores preços, otimização dos serviços e aumento da produtividade. Isso favorece o cumprimento dos propósitos estratégicos da organização (STOLL; BUGS, 2012). Esse modelo de contratação por parte das universidades não se limita à redução de custos e maior produtividade, mas também à ampliação da força de trabalho, sendo que atende aos cargos administrativos, e estes servem de suporte para as atividades gerenciais. Assim essas instituições passaram a realizar processo licitatório para a contratação de empresas prestadoras de tais serviços. Essa ação ampliou o número de profissionais em atuação nesses espaços educacionais (CABRAL, 2018).

Em algumas instituições, como na Universidade Federal de Brasília, as contratações de

empresas terceirizadas resultaram em menor custo para a organização, porque o quadro de profissionais oferecido pela prestadora de serviços possui remuneração menor do que aquela recebida por um servidor federal. Com isso ocorre a redução de custo e a possibilidade de que mais contratações desse tipo sejam realizadas. Tal é a efetividade dessa modalidade de contratação, que a universidade decidiu terceirizar atividades de suporte, como segurança, copa e cozinha, jardinagem e limpeza geral (MONTEIRO, 2020).

Apesar disso, existem problemas estruturais na terceirização de serviços que precisam ser discutidos, porque indicam conflitos orçamentários e financeiros (MONTEIRO, 2020). Em relação ao exposto pelo autor, um dos maiores desafios para a prática dessa modalidade de contratação nas universidades federais decorre da ausência de verba para o atendimento dos contratos, pois as atividades terceirizadas fazem parte das despesas discricionárias, e, assim sendo, podem sofrer reduções de orçamento (PRADO; TEIXEIRA, 2019; GADELHA, 2017). Quanto à origem de tais recursos, é oportuno informar que os repasses ocorrem por meio da Administração para a instituição de ensino, uma vez que a responsável pela gestão das despesas discricionárias é a própria universidade, e não o Estado (PRADO; TEIXEIRA, 2019).

Nesse prisma, ressalta-se que, nos últimos anos, os repasses para as instituições de ensino superior foram sendo reduzidos aos poucos, diminuição essa que foi impulsionada pela vigência da EC 95/2016, impactando diretamente no pagamento dos contratos firmados com as prestadoras de serviços terceirizados (SILVA; RODRIGUES, 2021). Com um orçamento reduzido em mais de R\$ 800 milhões, os gestores se veem diante de um impasse, pois precisam escolher em quais áreas investir, o que inclui a prestação de serviços (ALVARENGA, 2022).

Conforme já mencionado, a contratação de prestadora de serviços ocorre por meio de licitações e contratos administrativos, então não é um processo simples e pode ser realizado sempre que a instituição necessita (MAZZA, 2014). Por isso, o gestor público acaba tendo que optar entre aceitar a prestação de serviço deficiente, realizar nova escolha por meio de edital, o que eleva os custos, ou abrir mão do serviço em virtude da ausência de recursos financeiros (CABRAL, 2018). No entendimento de Rodrigues e Silva (2021, p. 58),

[...] o contexto de crise que atinge as universidades e institutos federais no Brasil, notadamente após publicação da emenda do “teto de gastos” (nº 95/2016), tem ameaçado a continuidade do cumprimento de sua função social primordial – a educação. Com cortes orçamentários sucessivos, até as atividades operacionais básicas têm sido reduzidas ao mínimo custo possível para evitar a suspensão completa de serviços como segurança, limpeza e manutenção predial, de equipamentos, entre outros.

Esse enxugamento constante dos recursos para o atendimento das despesas discricionárias acaba criando um cenário asfíxiante para os gestores das universidades, uma vez que a demanda existe, o fornecimento do serviço faz-se necessário, assim como os contratos precisam ser respeitados, no entanto os repasses nem sempre atendem à totalidade de tais despesas (RODRIGUES; SILVA, 2021).

Por enquanto, a solução encontrada pelos gestores das universidades públicas é o cumprimento dos contratos, zelando pelas atividades realmente essenciais. Se no início a terceirização abrangia as demandas de serviços de apoio, atualmente abrange especialmente as áreas operacionais, em que existem processos que não podem ser interrompidos, como segurança, limpeza e administrativos. Essa opção emergencial tem evitado que o ensino público superior seja prejudicado ou interrompido em virtude da falta de verba (PRADO; TEIXEIRA, 2019; SILVA; RODRIGUES, 2021).

Sendo as universidades públicas federais instituições que atuam sob proteção da Administração Pública, entende-se que estão sujeitas às mesmas leis e normas previstas na Constituição Federal, com efeito devem fazer uso do planejamento para a realização das suas atividades financeiras (TEIXEIRA, 2014). A adoção dessa ferramenta permite que o gestor público responsável pelo repasse das verbas públicas atue de forma estratégica, prevendo o valor individual e coletivo a ser destinado para a área da educação, podendo fazer cortes, caso não haja recursos suficientes para essa finalidade (TERRA, 2019).

Desde a década de 60, as instituições públicas federais de ensino têm vivenciado diversas modificações, no intuito de melhorar a qualidade dos serviços prestados, tornando esses locais mais modernos e preparados para formar cidadãos capacitados e que exerçam liderança na sociedade em que estão inseridos. Nesse quadro, foi introduzida a prática da pesquisa na universidade como forma de alcançar o desenvolvimento científico e o tecnológico que suprissem lacunas em aberto. Nesse contexto, os gastos com educação começaram a se tornar mais elevados e fomentaram debates sobre a efetividade dessa prática nas universidades, pensando-se nos benefícios da mesma para o país (BISPO; SANTOS JÚNIOR, 2017).

De acordo com Almeida, Sacramento e Raupp (2021), a pesquisa não é a única responsável pela elevação dos custos, uma vez que a despesa com a educação pública federal é composta por diversas rubricas, como a contratação de profissionais para cargos de professor e administrativos, auxílio financeiro a estudantes, aluguéis, manutenção de espaços de ensino públicos, dentre outros. Por isso, na visão desses autores, o corte no orçamento impacta de forma sistêmica o orçamento previsto e necessário ao ensino federal das universidades públicas.

O orçamento do Ministério da Educação precisa ser ajustado para que atender à

demanda de todas as universidades federais, de forma democrática, o que pode agravar a crise financeira. Dentre os sinais desse processo estão: a falta de recursos, a oferta reduzida de vagas, o pouco incentivo para o desenvolvimento dos profissionais, a falta de cursos noturnos etc. (BISPO; SANTOS JÚNIOR, 2017). Em contrapartida, as universidades federais não são as únicas que oferecem curso superior, e isso é justificado pelo aumento de cursos e vagas oferecidos pelas universidades privadas, as quais competem de maneira agressiva pela captação de alunos, oferecendo cursos a distância, maiores recursos para a formação profissional e profissionais com graduação elevada (TERRA, 2019). O resultado desse quadro pode ser percebido na prática:

Na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), verificam-se muitos dos problemas supracitados, além de outros, como o corte das bolsas de iniciação científica; a falta de professores para ministrar disciplinas obrigatórias e optativas; a falta de bibliotecas atualizadas; a falta de materiais de estudo; além de greves, e outros. Percebe-se a necessidade de reformas urgentes, porém a discussão da reforma deve partir daquilo que é a atividade própria da universidade, para definir o modelo de universidade adequado ao Brasil (BISPO; SANTOS JÚNIOR, 2017, p. 2).

Conforme Stefani, Aguiar e Honório (2020), a crise financeira nas universidades públicas federais não pode ser associada apenas à redução das verbas, mas também à maneira como essas instituições se organizam para lidar com o cenário existente. O desafio do gestor público passa a ser a tomada de decisões em um cenário em que o recurso financeiro não pode ser alterado por prazo indeterminado, dependendo da recuperação da economia do país, buscando alternativas para oferecer ensino de qualidade e enfrentar a crise existente (STEFANI; AGUIAR; HONÓRIO, 2020).

Para Carvalho (2018), 2015 é o ano que marca o aprofundamento da crise econômica no Brasil, gerando impactos na situação fiscal do país. As medidas adotadas pelo Governo não atingiram os resultados esperados, somadas a dificuldades de convencer o Legislativo em aumentar os tributos. Dessa forma, a solução foi tornar o corte os gastos públicos o principal instrumento para se atingir a recuperação fiscal. Sobre isso, Carvalho (2018, p. 79) informa que “as políticas fiscal e monetária não foram os únicos fatores a contribuir para transformar a desaceleração econômica dos anos 2011-4 em uma das maiores crises de nossa história”.

As universidades públicas têm sido afetadas pelo agravamento da crise econômica. Desde 2015, elas têm sofrido reduções anuais em seus orçamentos de custeio (PIMENTEL, 2021), afetando a continuidade do funcionamento das atividades das instituições. Dentre os diversos prejuízos, destacam-se a impossibilidade de funcionamento de restaurantes

universitários e a ausência de recursos para programas de assistência estudantil (MORALES, 2021). A Universidade Federal do Piauí também é uma das instituições públicas de ensino afetadas pelos cortes orçamentários (PIMENTEL, 2021).

4 O ORÇAMENTO DA UFPI

Este capítulo apresenta dados sobre o orçamento da Universidade Federal do Piauí - UFPI, tomando como base o período entre os anos de 2015 a 2019, no intuito de explorar sobre as reduções de repasses financeiros destinados a essa instituição de ensino, bem como os impactos gerados na contratação de serviços terceirizados em virtude dessa redução. No entanto é oportuno iniciar o capítulo trazendo dados institucionais sobre a organização pesquisada, à vista de compreender a importância e a abrangência da parte orçamentária para que a UFPI continue prestando serviços ao seu público-alvo.

Conforme consta no Relatório de Gestão do ano de 2021, a Universidade Federal do Piauí (UFPI) é uma instituição pública federal de ensino superior, vinculada ao Ministério da Educação, mantida pela Fundação Universidade Federal do Piauí (código e-MEC nº14054), e organizada conforme os princípios de gestão democrática, descentralização e racionalidade organizacional, com base na autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (UFPI, 2021). Essa universidade oferta e ministra cursos de graduação nas modalidades presencial e à distância (bacharelados e licenciaturas), cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização) e *stricto sensu* (mestrados e doutorados) e cursos de ensino básico¹, técnico e tecnólogo.

A UFPI possui sede e foro na capital do estado do Piauí. Além do campus-sede na capital Teresina-PI, possui também três outros campi, nas cidades de Picos-PI (Campus Senador Helvídio Nunes de Barros, código do endereço no e-MEC nº102559), Bom Jesus-PI (Campus Profª Cinobelina Elvas, código do endereço no e-MEC nº1002562) e Floriano-PI (Campus Amílcar Ferreira Sobral, código do endereço no e-MEC nº1002561) (UFPI,2021)².

Segundo consta no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFPI 2020-2024, as atividades dessa instituição são regidas pela sua missão, visão e valores:

- missão: a UFPI tem como missão promover a educação superior de qualidade, com vista à formação de sujeitos comprometidos com a ética e capacitados para atuarem em prol do desenvolvimento regional, nacional e internacional.
- visão: a UFPI busca ser uma instituição de excelência no ensino básico, técnico e tecnológico, educação superior e pós-graduação, qualificando pessoas para o mundo

¹ De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9394/96, o Ensino Básico é composto pelo Ensinos Infantil, Fundamental e Médio. Desses citados, a UFPI possui apenas o Ensino Médio.

² Conforme a Lei nº 13.651/2018, a Universidade Federal do Delta do Parnaíba - UFDPAr foi criada em 11/04/2018. De acordo com o documento Orçamento da UFPI 2019, a UFDPAr passou a contar com orçamento próprio após a vigência da citada lei, sendo alocado de forma separada do orçamento da UFPI.

do trabalho e para o exercício da cidadania por meio da inovação no ensino, na pesquisa e na extensão.

- valores: são os princípios que regem a Universidade e que representam, portanto, seus valores, tais como: i) compromisso com a justiça social, equidade, cidadania, ética, preservação do meio ambiente, transparência e gestão democrática; ii) verticalização do ensino e sua integração com a pesquisa e a extensão; iii) difusão do conhecimento científico e tecnológico, suporte aos arranjos produtivos locais, sociais e culturais e aprofundamento do processo de internacionalização; iv) inclusão de um público historicamente colocado à margem das políticas de formação para o trabalho, dentre outras, pessoas que residem em localidades geograficamente distantes dos grandes centros educativos do Estado; v) respeito à pluralidade de pensamento e natureza pública e gratuita do ensino, sob a responsabilidade da União (UFPI, 2020).

O instrumento supracitado menciona ainda que a comunidade universitária dessa instituição é composta por docentes, discentes e servidores técnico-administrativos, diversificados em suas atribuições e funções, unidos na realização do tripé: ensino, pesquisa e extensão, em prol do alcance da missão e visão institucionais, pautados nos princípios e valores da Universidade (UFPI, 2020).

4.1 A estrutura do orçamento da UFPI

No intuito de ampliar o conhecimento sobre o assunto investigado neste trabalho, faz-se relevante abordar sobre o orçamento de capital. Segundo Souza (2013), toda organização possui necessidades que precisam ser atendidas para que ela possa atuar de maneira eficiente. De acordo com Hoji (2010), o orçamento de capital é um instrumento que aponta os recursos necessários para realizar investimentos.

No orçamento de capital é considerado o montante de recursos a serem aplicados em novos investimentos, geralmente os valores investidos são bastante elevados, por isso os mesmos são realizados com pagamentos parcelados por período relativamente longo. Dessa forma devem ser avaliados de forma minuciosa os seus impactos sobre a organização. Contudo a responsabilidade pela elaboração do orçamento de investimentos deve contar com a participação de todos os membros da administração, sendo submetido à aprovação da alta direção. (SCHIER, 2005, p. 108)

No âmbito da Administração Pública, o orçamento de custeio representa as despesas geradas para atender à demanda de bens de consumo, despesas com pessoal e encargos,

manutenção de equipamentos, contratos terceirizados, pagamento de despesas, como energia elétrica, água e demais despesas administrativas que são geradas para que os serviços públicos sejam prestados à sociedade (GADELHA, 2017). Nesse sentido, é oportuno mencionar que, desde a criação da EC 95/2016, os gastos com esse tipo de despesa devem ser planejados de acordo com o ano anterior, como forma de obter um equilíbrio nas contas públicas desde 2017 até 2036. Essa emenda estabeleceu uma legislação que altera o regime fiscal e tem como seu principal foco um congelamento por 20 anos na área da educação e saúde, causando vários impactos, principalmente no que concerne à insuficiência de recursos para o funcionamento da qualidade da educação pública, não podendo superar o valor do ano antecedente (DUTRA; FREITAS, 2019). O Novo Regime Fiscal passou, a partir de dezembro de 2016, a fazer parte do quadro normativo nacional (CASSI; GONÇALVES, 2020).

Segundo os dados obtidos nos documentos fornecidos pela UFPI, o orçamento necessário para o custeio e os investimentos na UFPI é aprovado anualmente pelo Congresso Nacional, integrando o Orçamento da União (Lei Orçamentária Anual - LOA) e as dotações distribuídas pelos diversos Programas desenvolvidos pela universidade. Integram esse orçamento três grandes grupos de despesa: Pessoal e Encargos; Outras Despesas Correntes e Despesas de Capital (UFPI, 2015).

As dotações para pagamento de pessoal são garantidas pela lei orçamentária e, se necessário, por créditos suplementares ao longo do exercício. As dotações para custeio geral são alocadas no orçamento obedecendo a duas matrizes de distribuição de recursos, conhecidas como Matriz Andifes (para custeio da graduação e da pós-graduação) e Matriz CONDETUF (para custeio do ensino técnico). As dotações para despesas de capital (obras e equipamentos) variam ano a ano de acordo com os programas e projetos que o Governo Federal deseja implantar ou implementar (UFPI, 2015).

Após aprovação da LOA, a universidade elabora seu Orçamento Interno, distribuindo os recursos disponíveis entre suas Unidades Gestoras, segundo os elementos de despesa necessários à execução orçamentária. Além das dotações constantes da LOA, a UFPI buscou captar, no último quinquênio, recursos em outros órgãos governamentais, agências de fomento e instituições privadas, tais como o Ministério da Ciência e Tecnologia, a Capes, o CNPq, o Ministério da Saúde, a Agência Nacional de Petróleo, o Ministério dos Esportes, entre outros (UFPI, 2015).

O orçamento da UFPI é elaborado pela própria instituição de ensino, contemplando as despesas correntes e de capital, no intuito de cumprir as metas da universidade. Anualmente é realizado um orçamento inicial, com base na demanda gerada pela UFPI, cujos valores são

repassados para o MEC para que haja aprovação e repasse dos recursos financeiros. Surge assim o orçamento final, com base nos repasses realizados para custeio, ou seja, o valor do orçamento final anual elaborado pela universidade (UFPI, 2015).

Contudo a UFPI organiza o cumprimento das despesas em três etapas, a saber: a) despesas empenhadas; b) despesas liquidadas; c) despesas pagas. Segundo informações do Portal da Transparência (2022), a despesa pública pode ser descrita como a aplicação do dinheiro arrecadado pelo Estado por meio de impostos, ou outras fontes, no intuito de custear os serviços públicos prestados à sociedade, aplicando-se também na realização de investimentos. O cumprimento da despesa pública atende aos três estágios presentes na Lei nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

O empenho representa a etapa em que ocorre a reserva do dinheiro para o pagamento das despesas, sendo uma forma de provisão de recursos que evita o endividamento e gastos fora do planejamento. A liquidação da despesa ocorre quando se verifica que a instituição realmente recebeu aquilo que comprou, no caso que os serviços foram prestados e concluídos conforme o contrato firmado. O pagamento consiste na etapa final do cumprimento da despesa pública, e acontece quando existe certificação das fases anteriores, repassando o valor acertado ao prestador de serviço contratado (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2022).

Diante do exposto, a seguir é apresentado o orçamento da UFPI para o ano de 2015, contemplando os três estágios descritos:

Tabela 1 – Orçamento 2015 da UFPI

				(continua)
Elemento despesa	Especificação	Orçamento Inicial	Orçamento Executado (empenhado)	Despesas Pagas
I - Pessoal e encargos sociais				
31.90.01	Aposentadorias e reformas	R\$ 104.107.885	R\$ 112.596.823,50	R\$ 112.561.618,21
31.90.03	Pensões	R\$ 18.371.979	R\$ 17.367.771,61	R\$ 17.367.771,61
31.90.04	Contratação por tempo determinado – Pessoal civil	R\$ 12.198.608	R\$ 12.764.020,84	R\$ 12.764.020,84
31.90.11	Vencimentos e vantagens fixas – Pessoal civil	R\$ 0,00	R\$ 120.522,69	R\$ 120.522,69
31.90.16	Outras despesas variáveis – Pessoal civil	R\$ 618.363	R\$ 660.962,23	R\$ 660.962,23
31.90.91	Sentenças judiciais	R\$ 2.560.700	R\$ 2.561.574,75	R\$ 2.561.574,75
31.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 815.114	R\$ 362.922,99	R\$ 362.922,99
31.91.13	Obrigações patronais	R\$ 50.943.439	R\$ 65.053.278,01	R\$ 65.052.456,71
31.91.91	Sentenças judiciais	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
33.50.41	Contribuições	R\$ 130.000	R\$ 122.700,30	R\$ 57.197,66
33.90.04	Contratação por tempo determinado	R\$ 0,00	R\$ 1.185.600,89	R\$ 1.185.600,89
33.90.08	Outros serviços assistenciais	R\$ 521.212	R\$ 483.279,85	R\$ 483.279,85
33.90.14	Diárias – pessoal civil	R\$ 1.102.647	R\$ 753.813,65	R\$ 737.633,20

(conclusão)				
Elemento despesa	Especificação	Orçamento Inicial	Orçamento Executado (empenhado)	Despesas Pagas
I - Pessoal e encargos sociais				
33.90.18	Auxílio financeiro a estudantes	R\$ 15.102.088'	R\$ 14.317.688,00	R\$ 13.658.905,79
33.90.20	Auxílio financeiro a pesquisadores	R\$ 108.000	R\$ 108.000,00	R\$ 87.300,00
33.90.30	Material de consumo	R\$ 16.606.203	R\$ 10.017.782,42	R\$ 5.507.360,68
33.90.33	Passagens e despesas com locomoção	R\$ 3.083.803	R\$ 3.092.991,53	R\$ 2.292.157,23
33.90.36	Outros serviços de terceiros – PF	R\$ 4.743.800	R\$ 2.252.462,78	R\$ 1.997.696,42
33.90.37	Locação de mão de obra	R\$ 41.162.360	R\$ 48.019.279,06	R\$ 37.727.010,67
33.90.39	Outros serviços de terceiros PJ - OP.INT.ORC.	R\$ 48.483.814	R\$ 35.004.863,68	R\$ 21.953.813,54
33.90.46	Auxílio alimentação	R\$ 13.152.877	R\$ 12.114.985,86	R\$ 12.109.666,27
33.90.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 0,00	R\$ 10.829,18	R\$ 10.829,18
33.90.49	Auxílio transporte	R\$ 210.942	R\$ 167.585,13	R\$ 167.585,13
33.90.59	Pensões especiais	R\$ 0,00	R\$ 47.280,00	R\$ 39.400,00
33.90.91	Sentenças judiciais	R\$ 62.690	R\$ 419,90	R\$ 419,90
33.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 1.203.613,20	R\$ 1.201.793,55
33.90.93	Indenizações e restituições	R\$ 5.707.852	R\$ 5.539.394,84	R\$ 5.503.427,16
33.91.39	Outros serviços de terceiros - PJ – Intra	R\$ 0,00	R\$ 274.761,90	R\$ 134.344,37
33.91.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 2.810.740	R\$ 3.269.214,43	R\$ 3.171.833,61
II – Investimentos				
44.90.51	Obras e instalações	R\$ 34.528.780	R\$ 17.421.889,81	R\$ 3.218.634,34
44.90.52	Equipamentos e material permanente	R\$ 19.935.341	R\$ 9.469.031,70	R\$ 570.544,68
44.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 10.918,57	R\$ 10.918,57
Total		R\$ 661.981.410	R\$ 670.035.796	R\$ 616.938.735

Fonte: Elaborada pelo autor com base no documento Orçamento da UFPI 2015 e em planilha contábil fornecida pela CODEOR/PROPLAN.

Os dados descritos na Tabela 1 revelam que no ano de 2015 o orçamento inicial foi de R\$ 661 milhões, sendo que o orçamento executado (empenhado) foi de R\$ 670 milhões. As despesas pagas pela UFPI totalizaram R\$ 616 milhões. Os dados consolidados no PDI 2020-2024 apontam que no ano de 2015 o orçamento final foi de R\$ 716 milhões e o orçamento executado (empenhado) respondeu por R\$ 670 milhões. Na projeção orçamentária do PDI para 2015-2019, o orçamento final seria de R\$ 687 milhões. Constata-se assim que houve divergência entre os valores, sendo que o orçamento final disponibilizado pelo MEC para atender às despesas de custeio não foi gasto na sua totalidade. Na sequência, na Tabela 2, constam os dados orçamentários do ano de 2016.

Tabela 2 – Orçamento 2016 da UFPI

Elemento despesa	Especificação	Orçamento Inicial	Orçamento Executado (empenhado)	Despesas Pagas
I - Pessoal e encargos sociais				
31.90.01	Aposentadorias e reformas	R\$ 115.382.238,00	R\$ 122.797.193,71	R\$ 121.540.465,81
31.90.03	Pensões	R\$ 17.802.982,00	R\$ 20.153.982,61	R\$ 20.086.396,39
31.90.04	Contratação por tempo determinado – Pessoal civil	R\$ 12.552.283,00	R\$ 14.920.634,75	R\$ 14.920.634,75
31.90.07	Contribuição a entidades fechadas de previdência	R\$ 118.524,00	R\$ 391.546,73	R\$ 391.546,73
31.90.11	Vencimentos e vantagens fixas – Pessoal civil	R\$ 277.125.079,00	R\$ 324.139.132,21	R\$ 318.306.878,56
31.90.16	Outras despesas variáveis – Pessoal civil	R\$ 649.998,00	R\$ 670.033,66	R\$ 670.033,66
31.90.91	Sentenças judiciais	R\$ 58.474.463,00	R\$ 50.791.609,00	R\$ 2.521.511,18
31.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 357.078,00	R\$ 4.834.952,33	R\$ 4.834.952,33
31.91.13	Obrigações patronais	R\$ 67.623.974,00	R\$ 65.047.744,02	R\$ 64.416.833,40
31.91.91	Sentenças judiciais	R\$ 4.301.212,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
31.91.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 340,98	R\$ 340,98
33.50.41	Contribuições	R\$ 160.000,00	R\$ 102.577,38	R\$ 101.577,38
33.90.04	Contratação por tempo determinado	R\$ 0,00	R\$ 1.683.545,88	R\$ 1.683.545,88
33.90.08	Outros serviços assistenciais	R\$ 640.308,00	R\$ 1.924.010,74	R\$ 1.924.010,74
33.90.14	Diárias – pessoal civil	R\$ 1.063.050,00	R\$ 796.547,16	R\$ 796.547,16
33.90.18	Auxílio financeiro a estudantes	R\$ 16.331.200,00	R\$ 16.072.126,00	R\$ 15.412.471,03
33.90.20	Auxílio financeiro a pesquisadores	R\$ 108.000,00	R\$ 204.300,00	R\$ 166.500,00
33.90.30	Material de consumo	R\$ 16.695.975,00	R\$ 15.189.052,66	R\$ 11.153.681,01
33.90.33	Passagens e despesas com locomoção	R\$ 3.055.403,00	R\$ 3.292.009,07	R\$ 2.937.003,13
33.90.36	Outros serviços de terceiros – PF	R\$ 2.743.800,00	R\$ 3.357.146,84	R\$ 3.237.159,88
33.90.37	Locação de mão de obra	R\$ 59.976.871,00	R\$ 52.352.685,05	R\$ 42.361.727,83
33.90.39	Outros serviços de terceiros PJ - OP.INT.ORC.	R\$ 29.096.000,00	R\$ 32.159.652,76	R\$ 25.666.492,34
33.90.46	Auxílio alimentação	R\$ 12.596.745,00	R\$ 15.690.776,18	R\$ 15.689.257,18
33.90.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 0,00	R\$ 54.264,04	R\$ 54.264,04
33.90.49	Auxílio transporte	R\$ 210.948,00	R\$ 145.624,84	R\$ 145.624,84
33.90.59	Pensões especiais	R\$ 0,00	R\$ 52.800,00	R\$ 44.000,00
33.90.91	Sentenças judiciais	R\$ 71.000,00	R\$ 1.007,76	R\$ 1.007,76
33.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 2.771.510,77	R\$ 2.770.205,31
33.90.93	Indenizações e restituições	R\$ 5.882.969,00	R\$ 7.033.190,76	R\$ 7.033.190,76
33.91.39	Outros serviços de terceiros - PJ-Intra	R\$ 0,00	R\$ 663.987,90	R\$ 377.463,75
33.91.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 3.533.769,00	R\$ 3.553.708,27	R\$ 3.544.655,08
33.91.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 93.812,93	R\$ 93.812,93
II – Investimentos				
44.90.39	Outros serviços de terceiros – PJ	R\$ 0,00	R\$ 456.217,00	R\$ 112.979,00
44.90.51	Obras e instalações	R\$ 39.972.764,00	R\$ 18.937.262,59	R\$ 1.411.191,78
44.90.52	Equipamentos e material permanente	R\$ 9.969.243,00	R\$ 19.508.318,52	R\$ 3.236.685,80
44.91.39	Outros serviços de terceiros - PJ - Op. Int. O. RC	R\$ 0,00	R\$ 16.577,00	R\$ 16.469,00
Total		R\$ 756.495.876,00	R\$ 799.859.882,10	R\$ 687.661.117,40

Fonte: Elaborada pelo autor com base no documento Orçamento da UFPI 2016 e em planilha contábil fornecida pela CODEOR/PROPLAN.

De acordo com os dados acima, no ano de 2016 o orçamento inicial da UFPI foi de R\$ 756 milhões e o orçamento executado (empenhado) foi de R\$ 799 milhões, enquanto as despesas pagas pela instituição totalizaram R\$ 687 milhões. Segundo os dados consolidados no PDI 2020-2024, nesse mesmo ano o orçamento final atingiu R\$ 830 milhões e o orçamento executado (empenhado) foi de R\$ 799 milhões. Na projeção orçamentária do PDI para 2015-2019, o orçamento final para o ano de 2016 deveria ser de R\$ 722 milhões. Analisando esses valores, observa-se que houve divergência entre as despesas orçadas e executadas. O orçamento final liberado pelo MEC não foi gasto de forma integral. A seguir consta o orçamento de 2017.

Tabela 3 – Orçamento 2017 da UFPI

(continua)				
Elemento despesa	Especificação	Orçamento Inicial	Orçamento Executado (empenhado)	Despesas Pagas
I - Pessoal e encargos sociais				
31.90.01	Aposentadorias e reformas	R\$ 135.903.474,00	R\$ 137.639.463,19	R\$ 137.592.077,03
31.90.03	Pensões	R\$ 18.357.360,00	R\$ 23.029.924,51	R\$ 23.029.924,51
31.90.04	Contratação por tempo determinado – Pessoal civil	R\$ 15.544.550,00	R\$ 16.922.092,21	R\$ 16.743.754,96
31.90.07	Contribuição a entidades fechadas de previdência	R\$ 419.730,00	R\$ 631.783,86	R\$ 631.783,86
31.90.11	Vencimentos e vantagens fixas – Pessoal civil	R\$ 337.344.275,00	R\$ 361.682.908,16	R\$ 361.682.831,91
31.90.16	Outras despesas variáveis – Pessoal civil	R\$ 904.156,00	R\$ 630.741,09	R\$ 630.741,09
31.90.91	Sentenças judiciais	R\$ 551.371,00	R\$ 2.445.089,84	R\$ 2.445.089,84
31.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 1.066.548,00	R\$ 6.011.903,99	R\$ 6.011.903,99
31.91.13	Obrigações patronais	R\$ 70.889.592,00	R\$ 71.548.494,73	R\$ 71.548.494,73
31.91.91	Sentenças judiciais	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
31.91.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 32.833,42	R\$ 32.833,42
33.50.41	Contribuições	R\$ 130.000,00	R\$ 106.122,52	R\$ 40.248,26
33.50.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 4.400,00	R\$ 0,00
33.90.04	Contratação por tempo determinado	R\$ 0,00	R\$ 1.696.767,08	R\$ 1.693.585,70
33.90.08	Outros serviços assistenciais	R\$ 2.170.176,00	R\$ 2.058.682,00	R\$ 2.057.146,23
33.90.14	Diárias – pessoal civil	R\$ 930.639,00	R\$ 719.332,26	R\$ 719.332,26
33.90.18	Auxílio financeiro a estudantes	R\$ 18.360.398,00	R\$ 17.179.796,00	R\$ 16.946.385,06
33.90.20	Auxílio financeiro a pesquisadores	R\$ 108.000,00	R\$ 234.610,00	R\$ 215.710,00
33.90.30	Material de consumo	R\$ 13.479.799,00	R\$ 14.877.159,20	R\$ 10.677.844,82
33.90.33	Passagens e despesas com locomoção	R\$ 2.921.323,00	R\$ 2.348.348,81	R\$ 2.127.592,48
33.90.35	Serviços de consultoria	R\$ 0,00	R\$ 25.784,31	R\$ 22.099,98
33.90.36	Outros serviços de terceiros – PF	R\$ 1.800.000,00	R\$ 3.654.904,96	R\$ 3.330.926,46
33.90.37	Locação de mão de obra	R\$ 47.516.771,00	R\$ 50.061.316,47	R\$ 43.210.906,88

(conclusão)				
Elemento despesa	Especificação	Orçamento Inicial	Orçamento Executado (empenhado)	Despesas Pagas
I - Pessoal e encargos sociais				
33.90.39	Outros serviços de terceiros PJ - OP.INT.ORC.	R\$ 38.296.851,00	R\$ 30.525.803,91	R\$ 25.967.042,93
33.90.46	Auxílio alimentação	R\$ 17.004.828,00	R\$ 15.489.451,12	R\$ 15.457.011,62
33.90.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 0,00	R\$ 11.396,73	R\$ 11.396,73
33.90.49	Auxílio transporte	R\$ 167.808,00	R\$ 118.028,98	R\$ 118.028,98
33.90.59	Pensões especiais	R\$ 61.490,00	R\$ 56.220,00	R\$ 56.220,00
33.90.91	Sentenças judiciais	R\$ 214.667,00	R\$ 1.007,76	R\$ 1.007,76
33.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 468.876,15	R\$ 418.614,47
33.90.93	Indenizações e restituições	R\$ 7.258.596,00	R\$ 7.218.596,00	R\$ 7.042.493,14
33.91.39	Outros serviços de terceiros - PJ – Intra	R\$ 0,00	R\$ 290.447,34	R\$ 171.148,58
33.91.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 3.239.074,00	R\$ 4.040.427,70	R\$ 3.994.925,95
33.91.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 5.366,44	R\$ 5.366,44
II – Investimentos				
44.90.39	Outros serviços de terceiros – PJ	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
44.90.51	Obras e instalações	R\$ 31.118.427,00	R\$ 17.241.843,44	R\$ 1.960.646,79
44.90.52	Equipamentos e material permanente	R\$ 10.052.730,00	R\$ 9.535.842,74	R\$ 1.958.231,00
44.91.39	Outros serviços de terceiros - PJ - Op. Int. O. RC	R\$ 0,00	R\$ 29.593,10	R\$ 8.160,00
Total		R\$ 775.812.633	R\$ 798.575.360,02	R\$ 758.561.507,86

Fonte: Elaborada pelo autor com base no documento Orçamento da UFPI 2017 e em planilha contábil fornecida pela CODEOR/PROPLAN.

Segundo as informações trazidas na Tabela 3, no ano de 2017, após a criação da Emenda Constitucional nº 95/2016, o orçamento inicial elaborado para atender à UFPI foi de R\$ 775 milhões, sendo que o orçamento executado (empenhado) foi de R\$ 798 milhões. As despesas pagas representam o montante de R\$ 758 milhões. Os dados consolidados exibidos no PDI 2020-2024 informam que no ano de 2017 o orçamento final foi de R\$ 813 milhões e o orçamento executado (empenhado) gerou uma despesa de R\$ 798 milhões. A projeção orçamentária realizada no PDI 2015-2019 estabeleceu que o orçamento final para o ano de 2017 seria de R\$ 758 milhões. Com base nessa descrição, verifica-se divergência entre os valores, e novamente o orçamento final disponibilizado pelo MEC para despesas de custeio não foi executado integralmente. Na sequência, a Tabela 4 representa os dados constantes no orçamento do ano de 2018.

Tabela 4 – Orçamento 2018 da UFPI

Elemento despesa	Especificação	Orçamento Inicial	Orçamento Executado (empenhado)	Despesas Pagas
I - Pessoal e encargos sociais				
31.90.01	Aposentadorias e reformas	R\$ 135.215.904,00	R\$ 145.842.170,00	R\$ 134.030.222,88
31.90.03	Pensões	R\$ 23.029.924,00	R\$ 25.671.282,89	R\$ 23.661.740,74
31.90.04	Contratação por tempo determinado – Pessoal civil	R\$ 16.743.754,00	R\$ 16.058.486,09	R\$ 14.817.332,14
31.90.07	Contribuição a entidades fechadas de previdência	R\$ 631.783,00	R\$ 904.711,29	R\$ 823.095,10
31.90.11	Vencimentos e vantagens fixas – Pessoal civil	R\$ 355.412.840,00	R\$ 382.065.665,72	R\$ 345.991.578,14
31.90.16	Outras despesas variáveis – Pessoal civil	R\$ 630.741,00	R\$ 660.456,36	R\$ 625.875,28
31.90.91	Sentenças judiciais	R\$ 220.301,00	R\$ 2.577.226,90	R\$ 2.358.486,82
31.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 5.833.124,00	R\$ 529.974,03	R\$ 491.095,88
31.91.13	Obrigações patronais	R\$ 79.431.469,00	R\$ 73.545.844,12	R\$ 73.545.844,12
31.91.91	Sentenças judiciais	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
31.91.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 13.678,58	R\$ 13.678,58
33.50.41	Contribuições	R\$ 630.000,00	R\$ 97.388,62	R\$ 94.983,62
33.90.04	Contratação por tempo determinado	R\$ 0,00	R\$ 1.620.576,87	R\$ 1.450.398,40
33.90.08	Outros serviços assistenciais	R\$ 2.149.116,00	R\$ 2.106.727,08	R\$ 1.886.551,09
33.90.14	Diárias – pessoal civil	R\$ 893.760,00	R\$ 725.791,07	R\$ 725.791,07
33.90.18	Auxílio financeiro a estudantes	R\$ 18.668.529,00	R\$ 18.940.152,03	R\$ 17.356.895,83
33.90.20	Auxílio financeiro a pesquisadores	R\$ 480.000,00	R\$ 448.500,00	R\$ 427.500,00
33.90.30	Material de consumo	R\$ 12.372.359,00	R\$ 11.287.715,14	R\$ 8.689.478,41
33.90.33	Passagens e despesas com locomoção	R\$ 2.428.443,00	R\$ 2.519.281,18	R\$ 2.089.936,97
33.90.35	Serviços de consultoria		R\$ 17.679,65	R\$ 17.679,65
33.90.36	Outros serviços de terceiros – PF	R\$ 1.922.901,00	R\$ 2.804.482,02	R\$ 2.220.154,89
33.90.37	Locação de mão de obra	R\$ 52.796.678,00	R\$ 52.615.378,99	R\$ 43.698.223,00
33.90.39	Outros serviços de terceiros PJ - OP.INT.ORC.	R\$ 33.052.848,00	R\$ 25.495.383,00	R\$ 19.907.408,31
33.90.40	Serv Tecnologia da Informação e Comunicação – PJ	R\$ 0,00	R\$ 3.251.106,50	R\$ 2.645.666,80
33.90.46	Auxílio alimentação	R\$ 17.086.128,00	R\$ 15.782.872,05	R\$ 14.422.730,74
33.90.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 0,00	R\$ 42.624,70	R\$ 24.015,72
33.90.49	Auxílio transporte	R\$ 112.555,00	R\$ 127.134,00	R\$ 115.754,00
33.90.59	Pensões especiais	R\$ 63.427,00	R\$ 56.220,00	R\$ 51.535,00
33.90.91	Sentenças judiciais	R\$ 291.454,00	R\$ 6.287,76	R\$ 6.203,78
33.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 2.909.727,21	R\$ 2.909.727,21
31.90.93	Indenizações e restituições	R\$ 7.063.116,00	R\$ 7.323.176,69	R\$ 6.702.152,58
33.91.39	Outros serviços de terceiros – PJ-Intra	R\$ 0,00	R\$ 490.429,65	R\$ 341.396,73
33.91.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 3.827.829,00	R\$ 4.048.330,56	R\$ 4.048.330,56
33.91.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
II – Investimentos				
44.90.39	Outros serviços de terceiros - PJ	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
44.90.51	Obras e instalações	R\$ 16.347.902,00	R\$ 1.066.252,91	R\$ 258.709,58
44.90.52	Equipamentos e material permanente	R\$ 4.126.001,00	R\$ 2.832.178,49	R\$ 1.429.765,72
44.91.39	Outros serviços de terceiros - PJ - Op. Int. O. RC	R\$ 0,00	R\$ 24.734,76	R\$ 4.844,00
Total		R\$ 791.462.886,00	R\$ 804.509.626,91	R\$ 727.884.783,34

Fonte: Elaborada pelo autor com base no documento Orçamento da UFPI 2018 e em planilha contábil fornecida pela CODEOR/PROPLAN.

De acordo com os dados descritos acima, no ano de 2018 a UFPI elaborou um orçamento inicial de R\$ 791 milhões, no entanto teve um orçamento executado (empenhado) de R\$ 804 milhões, sendo que as despesas pagas totalizaram R\$ 727 milhões. Conforme os dados consolidados fornecidos pelo PDI 2020-2024, no ano de 2018 o orçamento final foi de R\$ 815 milhões e o orçamento executado (empenhado) consistiu em R\$ 804 milhões. A projeção orçamentária realizada no PDI para 2015-2019 apontou que o orçamento final totalizaria R\$ 796 milhões. Comparando os dados, novamente é observada a divergência entre os valores, sendo que o volume de despesas executadas e pagas ficou abaixo do orçamento final disponibilizado pelo MEC. A seguir é trazido o orçamento elaborado para o ano de 2019.

Tabela 5 – Orçamento 2019 da UFPI

(continua)				
Elemento despesa	Especificação	Orçamento Inicial	Orçamento Executado (empenhado)	Despesas Pagas
I - Pessoal e encargos sociais				
31.90.01	Aposentadorias e reformas	R\$ 146.473.552,00	R\$ 157.578.176,04	R\$ 144.730.614,37
31.90.03	Pensões	R\$ 25.801.096,00	R\$ 27.719.793,23	R\$ 25.400.885,39
31.90.04	Contratação por tempo determinado – Pessoal civil	R\$ 16.665.990,00	R\$ 16.488.936,76	R\$ 15.030.799,36
31.90.07	Contribuição a entidades fechadas de previdência	R\$ 1.350.000,00	R\$ 1.151.886,34	R\$ 942.782,92
31.90.11	Vencimentos e vantagens fixas – Pessoal civil	R\$ 387.141.853,00	R\$ 396.522.667,56	R\$ 360.729.464,03
31.90.16	Outras despesas variáveis – Pessoal civil	R\$ 1.085.924,00	R\$ 734.450,03	R\$ 682.612,94
31.90.91	Sentenças judiciais	R\$ 2.739.352,00	R\$ 2.453.621,26	R\$ 2.255.938,87
31.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 669.000,00	R\$ 4.725.563,72	R\$ 4.689.824,48
31.91.13	Obrigações patronais	R\$ 76.097.896,00	R\$ 76.036.636,60	R\$ 75.752.573,14
31.91.91	Sentenças judiciais	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
31.91.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 26.587,68	R\$ 26.587,68
33.50.41	Contribuições	R\$ 120.000,00	R\$ 101.961,59	R\$ 100.661,59
33.90.04	Contratação por tempo determinado	R\$ 0,00	R\$ 1.630.621,85	R\$ 1.492.156,71
33.90.08	Outros serviços assistenciais	R\$ 2.294.148,00	R\$ 2.128.620,37	R\$ 1.990.254,14
33.90.14	Diárias – pessoal civil	R\$ 862.978,00	R\$ 571.711,35	R\$ 569.874,80
33.90.18	Auxílio financeiro a estudantes	R\$ 18.865.903,00	R\$ 16.772.829,33	R\$ 15.563.889,19
33.90.20	Auxílio financeiro a pesquisadores	R\$ 480.000,00	R\$ 501.800,00	R\$ 475.700,00
33.90.30	Material de consumo	R\$ 13.917.169,00	R\$ 12.707.717,03	R\$ 8.728.250,47
33.90.33	Passagens e despesas com locomoção	R\$ 2.295.624,00	R\$ 2.537.393,43	R\$ 2.170.903,58
33.90.35	Serviços de consultoria	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
33.90.36	Outros serviços de terceiros – PF	R\$ 1.997.842,00	R\$ 3.158.129,82	R\$ 2.442.297,93
33.90.37	Locação de mão de obra	R\$ 47.087.276,00	R\$ 46.402.858,93	R\$ 39.815.137,30
33.90.39	Outros serviços de terceiros PJ - OP.INT.ORC.	R\$ 29.572.132,00	R\$ 28.452.887,21	R\$ 20.196.812,46
33.90.40	Serv Tecnologia da Informação e Comunicação – PJ	R\$ 0,00	R\$ 2.154.108,50	R\$ 1.838.778,30

(conclusão)				
Elemento despesa	Especificação	Orçamento Inicial	Orçamento Executado (empenhado)	Despesas Pagas
I - Pessoal e encargos sociais				
33.90.46	Auxílio alimentação	R\$ 17.161.944,00	R\$ 15.582.032,44	R\$ 15.582.032,44
33.90.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 0,00	R\$ 21.012,85	R\$ 16.126,73
33.90.49	Auxílio transporte	R\$ 122.452,00	R\$ 152.630,39	R\$ 141.026,55
33.90.59	Pensões especiais	R\$ 58.882,00	R\$ 59.880,00	R\$ 54.890,00
33.90.91	Sentenças judiciais	R\$ 294.401,00	R\$ 1.007,76	R\$ 923,78
33.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 230.323,89	R\$ 221.026,27
33.90.93	Indenizações e restituições	R\$ 7.297.008,00	R\$ 7.289.941,60	R\$ 6.679.012,29
33.91.39	Outros serviços de terceiros – PJ - Intra	R\$ 0,00	R\$ 793.643,02	R\$ 470.844,92
33.91.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 4.111.807,00	R\$ 4.385.789,47	R\$ 4.385.789,47
33.91.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
II – Investimentos				
44.90.39	Outros serviços de terceiros - PJ	R\$ 0,00	R\$ 124.000,00	R\$ 124.000,00
44.90.51	Obras e instalações	R\$ 1.400.000,00	R\$ 2.589.035,97	R\$ 341.467,32
44.90.52	Equipamentos e material permanente	R\$ 7.295.891,00	R\$ 5.122.701,12	R\$ 740.807,98
44.91.39	Outros serviços de terceiros - PJ - Op. Int. O. RC	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total		R\$ 813.260.120,00	R\$ 836.910.957,14	R\$ 754.384.747,40

Fonte: Elaborada pelo autor com base no documento Orçamento da UFPI 2019 e em planilha contábil fornecida pela CODEOR/PROPLAN.

Os dados apresentados na Tabela 5, acima, demonstram que no ano de 2019 o orçamento inicial foi de R\$ 813 milhões. O orçamento executado (empenhado) foi de R\$ 836 milhões, enquanto as despesas pagas pela UFPI totalizaram R\$ 754 milhões. Segundo os dados consolidados no PDI 2020-2024, no ano 2015 o orçamento final foi de R\$ 850 milhões e o orçamento executado (empenhado) respondeu por R\$ 836 milhões. De acordo com a projeção orçamentária elaborada para o PDI para 2015-2019, o orçamento final no ano abordado seria de R\$ 836 milhões. Diante dessas informações, comprova-se a ocorrência de divergência entre os valores, e verifica-se que novamente o orçamento final disponibilizado pelo MEC não foi gasto na sua totalidade.

Com base no referido arcabouço teórico e documental, base de dados deste estudo, no item a seguir serão abordadas as despesas discricionárias presentes no referido orçamento de custeio.

4.2 As despesas discricionárias do orçamento de custeio da UFPI

Segundo informações apresentadas nos relatórios do PDI fornecidos pela universidade, as despesas que integram o orçamento de custeio da UFPI estão organizadas em duas categorias:

I- pessoal e encargos sociais; II – despesas correntes. As despesas discricionárias do orçamento de custeio estão inseridas nas despesas correntes. Na sequência, as mesmas são descritas:

Tabela 6 – Despesas discricionárias do orçamento de custeio 2015 da UFPI

Elemento despesa	Especificação	Orçamento Inicial	Orçamento Executado (empenhado)	Despesas Pagas
	-			
31.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 815.114	R\$ 362.922,99	R\$ 362.922,99
33.50.41	Contribuições	R\$ 130.000	R\$ 122.700,30	R\$ 57.197,66
33.90.14	Diárias – pessoal civil	R\$ 1.102.647	R\$ 753.813,65	R\$ 737.633,20
33.90.18	Auxílio financeiro a estudantes	R\$ 15.102.088	R\$ 14.317.688,00	R\$ 13.658.905,79
33.90.20	Auxílio financeiro a pesquisadores	R\$ 108.000	R\$ 108.000,00	R\$ 87.300,00
33.90.30	Material de consumo	R\$ 16.606.203	R\$ 10.017.782,42	R\$ 5.507.360,68
33.90.33	Passagens e despesas com locomoção	R\$ 3.083.803	R\$ 3.092.991,53	R\$ 2.292.157,23
33.90.36	Outros serviços de terceiros – PF	R\$ 4.743.800	R\$ 2.252.462,78	R\$ 1.997.696,42
33.90.37	Locação de mão de obra	R\$ 41.162.360	R\$ 48.019.279,06	R\$ 37.727.010,67
33.90.39	Outros serviços de terceiros PJ - OP.INT.ORC.	R\$ 48.483.814	R\$ 35.004.863,68	R\$ 21.953.813,54
33.90.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 0,00	R\$ 10.829,18	R\$ 10.829,18
33.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 1.203.613,20	R\$ 1.201.793,55
33.91.39	Outros serviços de terceiros – PJ- Intra	R\$ 0,00	R\$ 274.761,90	R\$ 134.344,37
33.91.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 2.810.740	R\$ 3.269.214,43	R\$ 3.171.833,61
	Total	R\$ 134.148.569,00	R\$ 115.717.931,59	R\$ 88.900.798,89

Fonte: Elaborada pelo autor com base no documento Orçamento da UFPI 2015 e em planilha contábil fornecida pela CODEOR/PROPLAN.

Conforme informações trazidas pela Tabela 6, o orçamento inicial no ano de 2015 para despesas discricionárias foi de R\$ 134 milhões, sendo que o orçamento executado (empenhado) atingiu R\$ 115 milhões e as despesas pagas alcançaram R\$ 88 milhões. Nos dados consolidados apontados pelo PDI 2020-2024, no referido ano o orçamento final para essas despesas totalizou R\$ 154 milhões, sendo que foi empenhado o montante de R\$ 137 milhões. Na projeção orçamentária realizada para o PDI de 2015-2019, o orçamento final para despesas correntes, no ano de 2015, deveria ser de R\$ 187 milhões. Sendo assim, constata-se que existe divergência entre os valores pagos, porque a UFPI gastou menos do que o previsto no orçamento inicial e na projeção do PDI.

No mais, o orçamento aprovado pelo MEC para essa finalidade foi superior à despesa declarada. O orçamento de custeio para despesas correntes do ano de 2016 será descrito na tabela a seguir.

Tabela 7 – Despesas discricionárias do orçamento de custeio 2016 da UFPI

Elemento despesa	Especificação	Orçamento Inicial	Orçamento Executado (empenhado)	Despesas Pagas
	-			
31.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 357.078,00	R\$ 4.834.952,33	R\$ 4.834.952,33
31.91.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 340,98	R\$ 340,98
33.50.41	Contribuições	R\$ 160.000,00	R\$ 102.577,38	R\$ 101.577,38
33.90.14	Diárias – pessoal civil	R\$ 1.063.050,00	R\$ 796.547,16	R\$ 796.547,16
33.90.18	Auxílio financeiro a estudantes	R\$ 16.331.200,00	R\$ 16.072.126,00	R\$ 15.412.471,03
33.90.20	Auxílio financeiro a pesquisadores	R\$ 108.000,00	R\$ 204.300,00	R\$ 166.500,00
33.90.30	Material de consumo	R\$ 16.695.975,00	R\$ 15.189.052,66	R\$ 11.153.681,01
33.90.33	Passagens e despesas com locomoção	R\$ 3.055.403,00	R\$ 3.292.009,07	R\$ 2.937.003,13
33.90.36	Outros serviços de terceiros – PF	R\$ 2.743.800,00	R\$ 3.357.146,84	R\$ 3.237.159,88
33.90.37	Locação de mão de obra	R\$ 59.976.871,00	R\$ 52.352.685,05	R\$ 42.361.727,83
33.90.39	Outros serviços de terceiros PJ - OP.INT.ORC.	R\$ 29.096.000,00	R\$ 32.159.652,76	R\$ 25.666.492,34
33.90.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 0,00	R\$ 54.264,04	R\$ 54.264,04
33.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 2.771.510,77	R\$ 2.770.205,31
33.91.39	Outros serviços de terceiros - PJ – Intra	R\$ 0,00	R\$ 663.987,90	R\$ 377.463,75
33.91.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 3.533.769,00	R\$ 3.553.708,27	R\$ 3.544.655,08
33.91.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 93.812,93	R\$ 93.812,93
	Total	R\$ 133.121.146,00	R\$ 135.498.674,14	R\$ 113.508.854,18

Fonte: Elaborada pelo autor com base no documento Orçamento da UFPI 2016 e em planilha contábil fornecida pela CODEOR/PROPLAN.

Por meio dos dados apresentados acima, constata-se que o orçamento inicial no ano de 2016 para o custeio de despesas discricionárias foi de R\$ 133 milhões, sendo que o orçamento executado (empenhado) totalizou R\$ 135 milhões e as despesas pagas geraram a soma de R\$ 113 milhões. Segundo as informações descritas no PDI 2020-2024, nesse mesmo ano o orçamento final para as despesas correntes totalizou R\$ 159 milhões, tendo como orçamento executado o montante de R\$ 157 milhões. Nesse âmbito, a projeção orçamentária elaborada para o PDI 2015-2019 definiu que o orçamento final para tais despesas seria de R\$ 196 milhões. Em virtude do exposto, constata-se semelhança entre o orçamento inicial para o ano de 2016 e os valores empenhados, ainda que existam divergências nos demais valores fornecidos pela universidade, revelando que as despesas de custeio foram menores do que o previsto, ainda que houvesse orçamento para essa finalidade. Na sequência, é tratado sobre o orçamento de custeio para despesas correntes do ano de 2017.

Tabela 8 – Despesas discricionárias do orçamento de custeio 2017 da UFPI

Elemento despesa	Especificação	Orçamento Inicial	Orçamento Executado (empenhado)	Despesas Pagas
	-			
31.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 1.066.548,00	R\$ 6.011.903,99	R\$ 6.011.903,99
31.91.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 32.833,42	R\$ 32.833,42
33.50.41	Contribuições	R\$ 130.000,00	R\$ 106.122,52	R\$ 40.248,26
33.50.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 4.400,00	R\$ 0,00
33.90.14	Diárias – pessoal civil	R\$ 930.639,00	R\$ 719.332,26	R\$ 719.332,26
33.90.18	Auxílio financeiro a estudantes	R\$ 18.360.398,00	R\$ 17.179.796,00	R\$ 16.946.385,06
33.90.20	Auxílio financeiro a pesquisadores	R\$ 108.000,00	R\$ 234.610,00	R\$ 215.710,00
33.90.30	Material de consumo	R\$ 13.479.799,00	R\$ 14.877.159,20	R\$ 10.677.844,82
33.90.33	Passagens e despesas com locomoção	R\$ 2.921.323,00	R\$ 2.348.348,81	R\$ 2.127.592,48
33.90.36	Outros serviços de terceiros – PF	R\$ 1.800.000,00	R\$ 3.654.904,96	R\$ 3.330.926,46
33.90.37	Locação de mão de obra	R\$ 47.516.771,00	R\$ 50.061.316,47	R\$ 43.210.906,88
33.90.39	Outros serviços de terceiros PJ - OP.INT.ORC.	R\$ 38.296.851,00	R\$ 30.525.803,91	R\$ 25.967.042,93
33.90.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 0,00	R\$ 11.396,73	R\$ 11.396,73
33.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 468.876,15	R\$ 418.614,47
33.91.39	Outros serviços de terceiros - PJ – Intra	R\$ 0,00	R\$ 290.447,34	R\$ 171.148,58
33.91.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 3.239.074,00	R\$ 4.040.427,70	R\$ 3.994.925,95
33.91.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 5.366,44	R\$ 5.366,44
	Total	R\$ 127.849.403,00	R\$ 130.573.045,90	R\$ 113.882.178,73

Fonte: Elaborada pelo autor com base no documento Orçamento da UFPI 2017 e em planilha contábil fornecida pela CODEOR/PROPLAN.

De acordo com as informações descritas na Tabela 8, o orçamento inicial no ano de 2017 para as despesas discricionárias da UFPI atingiu a soma de R\$ 127 milhões, gerando um orçamento executado de R\$ 130 milhões, seguido pelo montante de R\$ 113 milhões em despesas pagas. Segundo consta nos dados consolidados do PDI 2020-2024, o orçamento final para o ano de 2017, em despesas correntes, totalizou R\$ 154 milhões, tendo como orçamento executado a soma de R\$ 151 milhões. Na projeção orçamentária realizada para o PDI de 2015-2019, consta o total de R\$ 206 milhões para despesas de custeio no ano. Entende-se assim que novamente existe divergência entre os valores nos instrumentos consultados, apontando que a UFPI realizou gastos superiores ao seu orçamento inicial, porém inferiores ao planejamento que consta no PDI de 2015-2019. A seguir é tratado sobre o orçamento para despesas discricionárias para o ano de 2018.

Tabela 9 – Despesas discricionárias do orçamento de custeio 2018 da UFPI

Elemento despesa	Especificação	Orçamento Inicial	Orçamento Executado (empenhado)	Despesas Pagas
	-			
31.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 5.833.124,00	R\$ 529.974,03	R\$ 491.095,88
31.91.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 13.678,58	R\$ 13.678,58
33.50.41	Contribuições	R\$ 630.000,00	R\$ 97.388,62	R\$ 94.983,62
33.90.14	Diárias – pessoal civil	R\$ 893.760,00	R\$ 725.791,07	R\$ 725.791,07
33.90.18	Auxílio financeiro a estudantes	R\$ 18.668.529,00	R\$ 18.940.152,03	R\$ 17.356.895,83
33.90.20	Auxílio financeiro a pesquisadores	R\$ 480.000,00	R\$ 448.500,00	R\$ 427.500,00
33.90.30	Material de consumo	R\$ 12.372.359,00	R\$ 11.287.715,14	R\$ 8.689.478,41
33.90.33	Passagens e despesas com locomoção	R\$ 2.428.443,00	R\$ 2.519.281,18	R\$ 2.089.936,97
33.90.36	Outros serviços de terceiros – PF	R\$ 1.922.901,00	R\$ 2.804.482,02	R\$ 2.220.154,89
33.90.37	Locação de mão de obra	R\$ 52.796.678,00	R\$ 52.615.378,99	R\$ 43.698.223,00
33.90.39	Outros serviços de terceiros PJ - OP.INT.ORC.	R\$ 33.052.848,00	R\$ 25.495.383,00	R\$ 19.907.408,31
33.90.40	Serv Tecnologia da Informação e Comunicação – PJ	R\$ 0,00	R\$ 3.251.106,50	R\$ 2.645.666,80
33.90.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 0,00	R\$ 42.624,70	R\$ 24.015,72
33.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 2.909.727,21	R\$ 2.909.727,21
33.91.39	Outros serviços de terceiros - PJ – Intra	R\$ 0,00	R\$ 490.429,65	R\$ 341.396,73
33.91.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 3.827.829,00	R\$ 4.048.330,56	R\$ 4.048.330,56
33.91.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Total	R\$ 132.906.471,00	R\$ 126.219.943,28	R\$ 105.684.283,58

Fonte: Elaborada pelo autor com base no documento Orçamento da UFPI 2018 e em planilha contábil fornecida pela CODEOR/PROPLAN.

Conforme informações fornecidas acima, o orçamento inicial para o custeio das despesas correntes da UFPI no ano de 2018 atingiu o montante de R\$ 132 milhões, seguido por um orçamento executado de R\$ 126 milhões e despesas pagas que alcançaram R\$ 105 milhões. Os dados consolidados trazidos pelo PDI 2020-2024 apontaram que em 2018 o orçamento final para essas despesas totalizou R\$ 154 milhões, enquanto o valor empenhado atingiu R\$ 152 milhões. Nessa perspectiva, a projeção orçamentária elaborada para o PDI 2015-2019 destinava R\$ 216 milhões para atender às despesas discricionárias. Dessa forma, verifica-se divergência entre os orçados e empenhados, o que revela que a UFPI realizou despesas superiores ao seu planejamento, mas não consumiu o orçamento final na sua integralidade. A seguir é abordado sobre o orçamento de custeio para despesas discricionárias no ano de 2019.

Tabela 10 – Despesas discricionárias do orçamento de custeio 2019 da UFPI

Elemento despesa	Especificação	Orçamento Inicial	Orçamento Executado (empenhado)	Despesas Pagas
	-			
31.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 669.000,00	R\$ 4.725.563,72	R\$ 4.689.824,48
31.91.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 26.587,68	R\$ 26.587,68
33.50.41	Contribuições	R\$ 120.000,00	R\$ 101.961,59	R\$ 100.661,59
33.90.14	Diárias – pessoal civil	R\$ 862.978,00	R\$ 571.711,35	R\$ 569.874,80
33.90.18	Auxílio financeiro a estudantes	R\$ 18.865.903,00	R\$ 16.772.829,33	R\$ 15.563.889,19
33.90.20	Auxílio financeiro a pesquisadores	R\$ 480.000,00	R\$ 501.800,00	R\$ 475.700,00
33.90.30	Material de consumo	R\$ 13.917.169,00	R\$ 12.707.717,03	R\$ 8.728.250,47
33.90.33	Passagens e despesas com locomoção	R\$ 2.295.624,00	R\$ 2.537.393,43	R\$ 2.170.903,58
33.90.36	Outros serviços de terceiros – PF	R\$ 1.997.842,00	R\$ 3.158.129,82	R\$ 2.442.297,93
33.90.37	Locação de mão de obra	R\$ 47.087.276,00	R\$ 46.402.858,93	R\$ 39.815.137,30
33.90.39	Outros serviços de terceiros PJ - OP.INT.ORC.	R\$ 29.572.132,00	R\$ 28.452.887,21	R\$ 20.196.812,46
33.90.40	Serv Tecnologia da Informação e Comunicação – PJ	R\$ 0,00	R\$ 2.154.108,50	R\$ 1.838.778,30
33.90.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 0,00	R\$ 21.012,85	R\$ 16.126,73
33.90.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 230.323,89	R\$ 221.026,27
33.91.39	Outros serviços de terceiros - PJ – Intra	R\$ 0,00	R\$ 793.643,02	R\$ 470.844,92
33.91.47	Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 4.111.807,00	R\$ 4.385.789,47	R\$ 4.385.789,47
33.91.92	Despesas de exercícios anteriores	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Total	R\$ 119.979.731,00	R\$ 123.544.317,82	R\$ 101.712.505,17

Fonte: Elaborada pelo autor com base no documento Orçamento da UFPI 2019 e em planilha contábil fornecida pela CODEOR/PROPLAN.

Com base nas informações descritas na Tabela 10, foi conhecido que o orçamento inicial no ano de 2019, para atender às despesas discricionárias da UFPI, alcançou a soma de R\$ 119 milhões, enquanto o orçamento executado totalizou R\$ 123 milhões e as despesas pagas atingiram o valor de R\$ 101 milhões. O PDI 2020-2024 trouxe os dados consolidados no citado ano, informando que o orçamento final para as despesas correntes foi de R\$ 147 milhões, sendo que os recursos empenhados responderam por R\$ 145 milhões. Na projeção orçamentária para o PDI de 2015-2019, o orçamento final para essa modalidade de despesas foi de R\$ 227 milhões. Um aspecto que pode ser destacado é o fato de a UFPI ter obtido um orçamento final superior ao seu orçamento inicial durante todo o período analisado.

O próximo capítulo dá seguimento ao tema, propondo-se a discorrer sobre os contratos administrativos firmados pela UFPI com a finalidade de corresponder à demanda na vigência do PDI 2015-2019.

5 OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SERVIÇOS NO ORÇAMENTO DA UFPI: 2015 A 2019

Para fins das análises, entende-se por contrato a existência de um acordo de vontades em que as partes manifestam o intuito de criar obrigações e direitos recíprocos, sendo esta uma condição que caracteriza o contrato como peça jurídica das negociações, tanto na prestação de serviços quanto na aquisição de produtos (MEIRELLES; BURLE FILHO; BURLE, 2015). Nesse contexto, a contratação de serviços no âmbito das IFES segue as orientações contidas na Lei 8.666/93. Esse instrumento, no seu artigo 62, apresenta as hipóteses em que a Administração Pública deve celebrar o contrato administrativo, a saber:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço (BRASIL, 1993).

Seguindo esse delineamento, a próxima etapa do estudo irá mostrar as rubricas que são usadas pela UFPI para atender aos gastos com contratos administrativos de serviço, no bojo das atividades que envolvem a terceirização de serviços.

5.1 As rubricas utilizadas

Os contratos administrativos firmados pela UFPI atendem às determinações da Lei 8.666/93 e aos critérios da Instrução Normativa N° 02/2008, instrumento que aborda sobre as modalidades de serviços que podem ser terceirizados e as condições necessárias para a contratação. A UFPI pauta o processo de terceirização de serviços também na Instrução Normativa N° 05/2017, documento que orienta sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços indiretos no âmbito da Administração Pública.

Tendo em vista a necessidade de contratar serviços de terceiros em atenção à demanda, a UFPI é criteriosa no quesito vigência dos contratos, celebrando acordos com fornecedores que executem as atividades pelo período de 12 meses. Conforme a orientação trazida pela Lei 8.666/93, os contratos administrativos precisam estar atrelados ao crédito orçamentário, visto que este possui duração de 12 meses, evitando assim que os contratos sejam firmados por prazo indeterminado e possam influenciar em orçamentos futuros, sem que haja planejamento para tal (CARVALHO FILHO, 2005).

Conforme consta no orçamento da UFPI, os gastos com contratos administrativos de serviços estão centralizados em quatro rubricas, a saber: passagens e despesas com locomoção; locação de mão de obra; outros serviços de terceiros (pessoa jurídica); serviços de tecnologia da informação e comunicação (pessoa jurídica). A seguir consta uma descrição dos serviços que podem ser inseridos em cada rubrica, evidenciando a ampla gama de atividades que são exercidas na universidade.

Quadro 1 – Rubricas para contratos administrativos de serviços da UFPI

Rubrica	Descrição do serviço
33.90.33	PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO Despesas com aquisição de passagens (aéreas, terrestres, fluviais ou marítimas), taxas de embarque, seguros fretamento, locação ou uso de veículos para transporte de pessoas e suas respectivas bagagens e mudanças em objeto de serviço.
33.90.37	LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA Despesas com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado.
33.90.39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA JURÍDICA Despesas com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: Assinatura de Jornais e Periódicos; Energia elétrica e gás; Serviços de comunicações (telefone, telex, correio etc.); Fretes e carretos; Impostos, taxas e multas; Locação de Imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário quando previstos no contrato de locação); Locação de equipamentos e materiais permanentes; Conservação e adaptação de bens móveis; Seguro em geral (exceto o decorrente de obrigação patronal); Serviços de asseio e higiene (inclusive taxas de água e esgoto, tarifas de luz etc.); Serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; Serviços funerários; Despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; Despesas miúdas de pronto pagamento; Vale-Transporte; Vale-Refeição; Auxílio-Creche (exclusive a indenização ao servidor); Software e outros congêneres.
33.90.40	SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO - PJ
Observação: nos casos em que existe a prestação de serviço em conjunto com o fornecimento de materiais de consumo, é possível utilizar duas rubricas para o mesmo fornecedor, a saber: 33.90.39 - para o serviço 33.90.30 - para o material de consumo	

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações fornecidas pela CODEOR/PROPLAN.

Diante do exposto no Quadro 1, a próxima etapa do estudo irá abordar sobre os gastos com contratos administrativos de serviços firmados pela UFPI, apontando a participação dos mesmos no orçamento dessa IFES no período de 2015 a 2019.

5.2 Os gastos no PDI 2015-2019 da UFPI

Conforme dados trazidos anteriormente, os contratos administrativos de serviços firmados pela UFPI são embasados por quatro rubricas que integram o orçamento de custeio, como parte da despesa discricionária necessária para a manutenção da universidade. A teoria aponta que as despesas da Administração Pública que se caracterizam como discricionárias são

passíveis de cortes e reajustes como forma de reduzir o volume do crédito orçamentário, assegurando que as despesas prioritárias sejam atendidas (BASSI, 2019).

A seguir é apresentada uma síntese do orçamento inicial elaborado pela UFPI para a contratação de serviços terceirizados, por meio de contratos administrativos, no período de 2015 a 2019, contemplando as seguintes rubricas:

- **33.90.33:** passagens e despesas com locomoção;
- **33.90.37:** locação de mão de obra;
- **33.90.39:** outros serviços de terceiros-PJ;
- **33.90.40:** serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação-PJ.

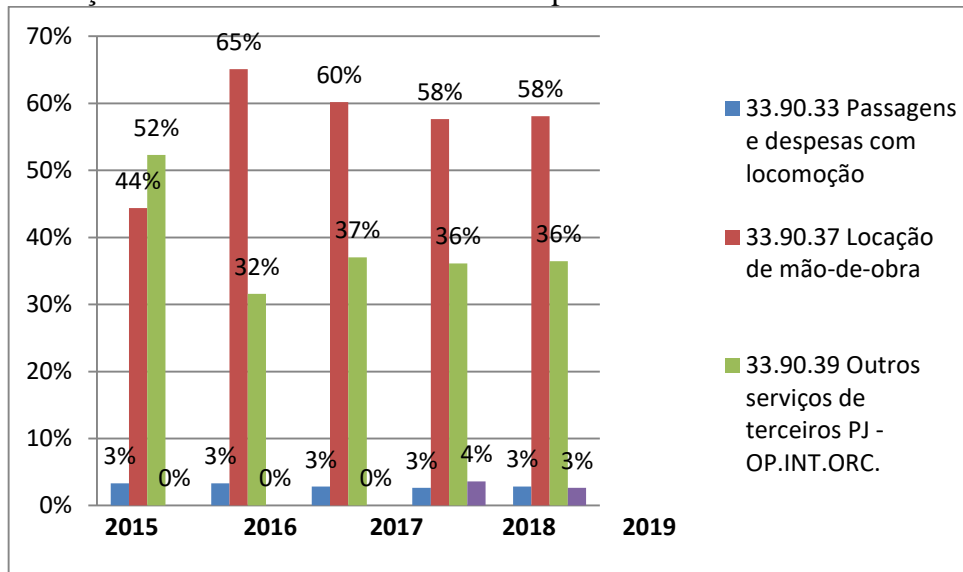
Tabela 11 - Orçamento inicial 2015-2019 da UFPI para contratos administrativos de serviços

Rubricas	2015	2016	2017	2018	2019	Total
33.90.33 Passagens e despesas com locomoção	R\$ 3.134.986,96	R\$ 3.681.946,76	R\$ 2.354.348,81	R\$ 2.519.281,18	R\$ 2.537.393,43	R\$ 14.227.957,14
33.90.37 Locação de mão de obra	R\$ 48.368.427,28	R\$ 52.353.685,05	R\$ 50.248.026,11	R\$ 52.615.378,99	R\$ 46.402.858,93	R\$ 249.988.376,36
33.90.39 Outros serviços de terceiros PJ-OP.INT.ORB.	R\$ 37.696.655,24	R\$ 33.421.681,69	R\$ 30.914.299,10	R\$ 25.802.984,28	R\$ 28.455.899,27	R\$ 156.291.519,58
33.90.40 Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação-PJ	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 3.282.306,50	R\$ 2.154.108,50	R\$ 5.436.415,00
Total	R\$ 89.200.069,48	R\$ 89.457.313,50	R\$ 83.516.674,02	R\$ 84.219.950,95	R\$ 79.550.260,13	R\$ 425.944.268,08

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos documentos Orçamentos da UFPI 2015 a 2019 e em planilha contábil fornecida pela CODEOR/PROPLAN.

Conforme informações apresentadas na Tabela 11, o orçamento inicial para os gastos com contratos administrativos de serviços foi constante no período entre 2015 a 2019. Analisando a evolução do orçamento inicial, constata-se que no ano de 2015 a UFPI planejou uma despesa de custeio para os contratos administrativos de serviços no valor de R\$ 89 milhões, e também para o ano seguinte. Em 2017, o orçamento foi reduzido para R\$ 83 milhões, atendendo ao novo regime fiscal promovido pela Emenda Constitucional 95/2016, que estabeleceu o teto de gastos. No ano seguinte, o orçamento inicial foi ampliado, atingindo R\$ 84 milhões, e, para o ano de 2019, a UFPI elaborou uma previsão orçamentária de R\$ 79 milhões para o custeio de contratos administrativos. A seguir, no Gráfico 1, esses dados são apresentados graficamente, com os devidos percentuais por rubricas.

Gráfico 1 – Orçamento inicial 2015-2019 da UFPI para contratos administrativos de serviços



Fonte: Elaborado pelo autor.

Na seqüência, consta o orçamento inicial total reservado para o cumprimento de cada rubrica, associando a mesma aos percentuais apresentados no gráfico, para dessa forma elencar as rubricas que mais consumiram recursos no orçamento elaborado pela UFPI:

- **Rubrica 33.90.33:** o orçamento inicial total para despesas com passagens e locomoção, no período entre 2015 a 2019, foi de R\$ 14.227.957,14 milhões, representando sempre entre 3% a 4% do orçamento para contratos administrativos. (3)
- **Rubrica 33.90.37:** para os contratos de locação de mão de obra, o orçamento inicial total no período investigado foi de R\$ 249.988.376,36 milhões. Essa rubrica oscilou entre 50% e 62% do orçamento destinado à terceirização de serviços (1)
- **Rubrica 33.90.39:** o orçamento total inicial reservado para os contratos de outros serviços de terceiros – PJ alcançou o montante de R\$ 156.291.519,58 milhões no período entre 2015 a 2019. Os dados do gráfico revelam que essa rubrica oscilou entre 31% a 46% dos recursos destinados para contratos administrativos. (2)
- **Rubrica 33.90.40:** para o cumprimento dos contratos administrativos de serviços de tecnologia de informação e comunicação – PJ, no período entre 2015-2019, a UFPI utilizou um orçamento de R\$ 5.436.415,00 milhões, montante que indica que a despesa gerada representou entre 4% a 3% nos anos de 2018 e 2019. Nos demais anos, não houve contratação de serviços nessa rubrica. (4)

A seguir, na Tabela 12, é apresentado o orçamento empenhado para as despesas geradas pelas rubricas de contratos administrativos de serviços, apontando tais despesas que a UFPI realizou do ponto de vista orçamentário.

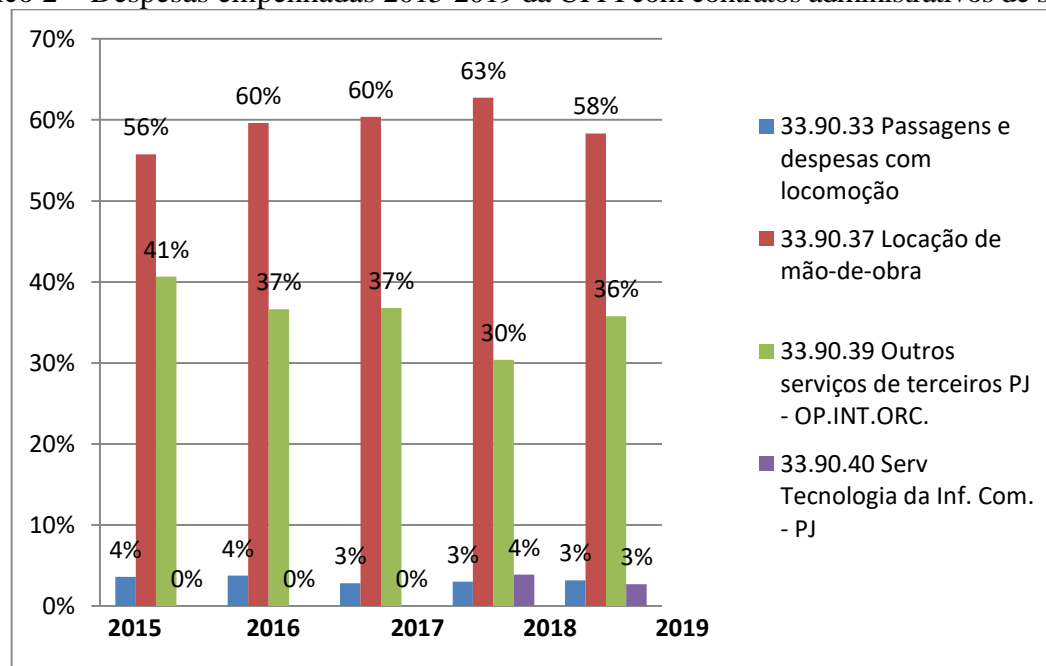
Tabela 12 – Despesas empenhadas 2015-2019 da UFPI com contratos administrativos de serviços

Rubricas	2015	2016	2017	2018	2019	Total
33.90.33 Passagens e despesas com locomoção	R\$ 3.092.991,53	R\$ 3.292.009,07	R\$ 2.348.348,81	R\$ 2.519.281,18	R\$ 2.537.393,43	R\$ 13.790.024,02
33.90.37 Locação de mão de obra	R\$ 48.019.279,06	R\$ 52.352.685,05	R\$ 50.061.316,47	R\$ 52.615.378,99	R\$ 46.402.858,93	R\$ 249.451.518,50
33.90.39 Outros serviços de terceiros PJ-OP.INT.ORB	R\$ 35.004.863,68	R\$ 32.159.652,76	R\$ 30.525.803,91	R\$ 25.495.383,00	R\$ 28.452.887,21	R\$ 151.638.590,56
33.90.40 Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação-PJ	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 3.251.106,50	R\$ 2.154.108,50	R\$ 5.405.215,00
Total	R\$ 86.117.134,27	R\$ 87.804.346,88	R\$ 82.935.469,19	R\$ 83.881.149,67	R\$ 79.547.248,07	R\$ 420.285.348,08

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos documentos Orçamentos da UFPI 2015 a 2019 e em planilha contábil fornecida pela CODEOR/PROPLAN.

No ano de 2015, a instituição contou com orçamento de R\$ 86 milhões, e o ano de 2016 revelou dados semelhantes, inteirando R\$ 87 milhões em gastos com contratos de serviços terceirizados. No ano seguinte, devido à EC 95/2016, a despesa com esse tipo de contrato atingiu R\$ 82 milhões, sendo que no ano de 2018 o volume de despesas foi novamente elevado para as cifras anteriormente descritas, atingindo R\$ 83 milhões. Em 2019 a despesa empenhada com contratos administrativos de serviços foi de R\$ 79 milhões dos recursos destinados ao custeio da instituição. O Gráfico 2, seguinte, aponta os percentuais das despesas em questão.

Gráfico 2 – Despesas empenhadas 2015-2019 da UFPI com contratos administrativos de serviços



Fonte: Elaborado pelo autor.

- **Rubrica 33.90.33:** as despesas com passagens e despesas com locomoção comprometeram R\$ 13.790.024,02 milhões do orçamento empenhado pela UFPI no período entre 2015-2019. Os percentuais gerados para essa rubrica oscilaram entre 3% e 4% do orçamento executado. (3)
- **Rubrica 33.90.37:** para o atendimento dos contratos administrativos de locação de mão de obra, a UFPI totalizou R\$ 249.451.518,56 milhões de despesas executadas no período apurado. Essa soma indica que o percentual de gastos nessa rubrica ficou entre 56% e 63% do orçamento. (1)
- **Rubrica 33.90.39:** os contratos administrativos para aquisição de outros serviços de terceiros – PJ geraram orçamento empenhado de R\$ 151.638.590,56 milhões. No período entre 2015-2019, essa rubrica foi responsável por percentuais de orçamento executado entre 30% a 41%, com exceção do ano de 2017. (2)
- **Rubrica 33.90.40:** para o cumprimento dos contratos administrativos de serviços de tecnologia de informação e comunicação – PJ, no período entre 2015-2019, a UFPI utilizou um orçamento de R\$ 5.405.215,00 milhões, montante que indica que a despesa gerada representou entre 4% a 3% nos anos de 2018 e 2019. Nos demais anos, não houve contratação de serviços nessa rubrica. (4)

Na Tabela 13 seguinte, são descritos os valores das despesas pagas para as rubricas de contratos administrativos, apresentando as despesas que a UFPI realizou do ponto de vista financeiro.

Tabela 13 – Despesas pagas 2015-2019 da UFPI com contratos administrativos de serviços

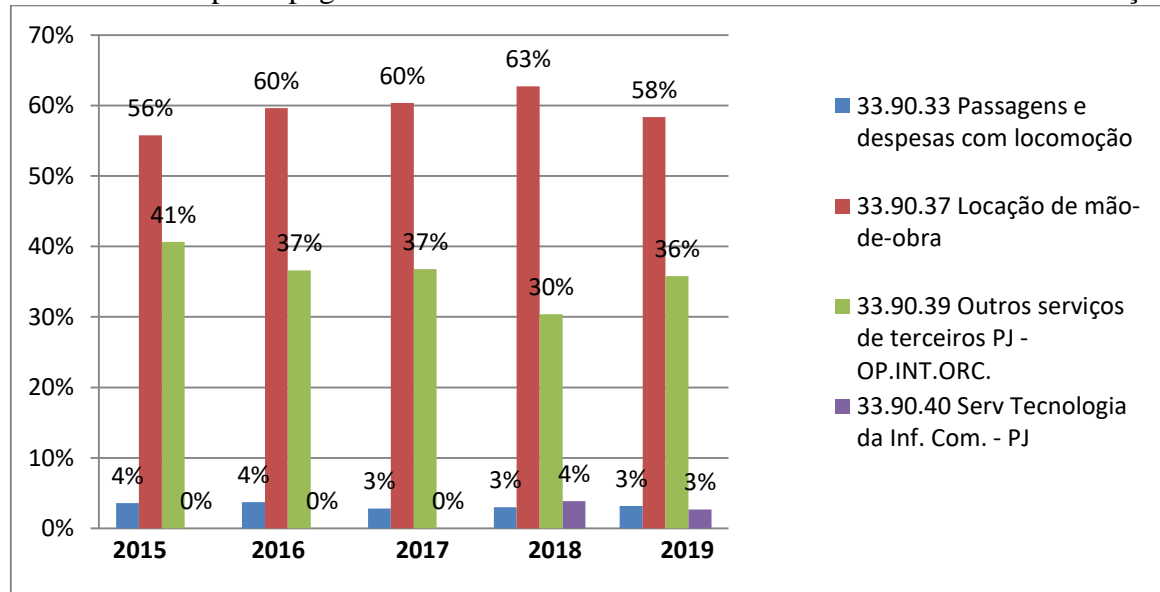
Rubricas	2015	2016	2017	2018	2019	Total
33.90.33 Passagens e despesas com locomoção	R\$ 2.292.157,23	R\$ 2.937.003,13	R\$ 2.127.592,48	R\$ 2.089.936,97	R\$ 2.170.903,58	R\$ 11.617.593,39
33.90.37 Locação de mão de obra	R\$ 37.727.010,67	R\$ 42.361.727,83	R\$ 43.210.906,88	R\$ 43.698.223,00	R\$ 39.815.137,30	R\$ 206.813.005,68
33.90.39 Outros serviços de terceiros PJ - OP.INT. ORC	R\$ 21.953.813,54	R\$ 25.666.492,34	R\$ 25.967.042,93	R\$ 19.907.408,31	R\$ 20.196.812,46	R\$ 113.691.569,58
33.90.40 Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – PJ	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 2.645.666,80	R\$ 1.838.778,30	R\$ 4.484.445,10
Total	R\$ 61.972.981	R\$ 70.965.223	R\$ 71.305.542,29	R\$ 68.341.235	R\$ 64.021.632	R\$ 336.606.613,75

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos documentos Orçamentos da UFPI 2015 a 2019 e em planilha contábil fornecida pela CODEOR/PROPLAN.

Segundo as informações descritas anteriormente, as despesas pagas foram sendo atualizadas de acordo com o passar dos anos, com base na inflação segundo consta no PDI, mas contemplando as diretrizes da EC 95/2016. Assim sendo, no ano de 2015 ocorreu o pagamento de despesas no valor de R\$ 61 milhões, sendo que no ano de 2016 esse valor foi elevado para R\$ 70 milhões. No primeiro ano da referida Emenda, os gastos foram reduzidos para o total de R\$ 71 milhões, sendo que no ano de 2017 esses valores foram novamente ampliados para R\$ 68 milhões e no ano de 2019 alcançaram a soma de R\$ 64 milhões.

Constata-se com isso que a redução não pode ocorrer drasticamente, pois impede que os serviços necessários para atender à demanda da instituição sejam cortados por falta de orçamento. A seguir é apresentado um gráfico que compara os valores descritos e aponta os percentuais que cada rubrica comprometeu no orçamento destinado aos contratos administrativos de serviços.

Gráfico 3 – Despesas pagas 2015-2019 da UFPI com contratos administrativos de serviços



Fonte: Elaborado pelo autor.

Por meio dos percentuais apontados graficamente, foi identificado como cada rubrica de contrato administrativo participou das despesas geradas pela UFPI para o cumprimento desses serviços terceirizados durante o período de 2015-2019. A seguir esses índices são utilizados para elencar as despesas conforme o volume de despesa encontrada no orçamento pago.

- **Rubrica 33.90.33:** o montante de despesas pagas pela UFPI para contratos de aquisição de passagens e despesas com locomoção totalizou R\$ 11.617.593,39 milhões entre os anos de 2015-2019. Os percentuais dessa rubrica no orçamento pago

ficaram entre 3% e 4% no período investigado. (3)

- **Rubrica 33.90.37:** o total de despesas pagas nos contratos administrativos de locação de mão de obra ficou em R\$ 206.813.005,68 milhões no período apurado, indicando que os percentuais desse tipo de serviço abrangeram 60% a 64% do total informado no período em questão. (1)
- **Rubrica 33.90.39:** em relação às despesas pagas para aquisição de outros serviços de terceiros – PJ, a UFPI atingiu a soma de R\$ 113.691.569,58 milhões, sendo que os percentuais para o custeio de terceirização de serviços foram de 29% a 36%. (2)
- **Rubrica 33.90.40:** a despesa paga nos contratos administrativos de serviços de tecnologia de informação e comunicação – PJ nesse período abordado totalizou R\$ 4.484.445,10 milhões. Por isso, os dados pontuam que entre 2015-2019 os percentuais foram de 3% e 4%, visto que essa rubrica começou a ser utilizada no ano de 2018. (4)

Com base nas informações obtidas nessa etapa, constata-se que, no período entre 2015-2019, o orçamento inicial total para as rubricas de contratos administrativos de serviços foi de R\$ 404.329.346 milhões. No tocante ao orçamento empenhado (executado), a UFPI apresentou um total de R\$ 420.285.348,08 milhões para as mesmas rubricas. O volume de despesas pagas para a obtenção dos serviços dessas rubricas totalizou R\$ 336.606.613,75 milhões no período apurado. A rubrica que mais gerou despesas foi a 33.90.37, para locação de mão de obra, seguida pela 33.90.39, para outros serviços de terceiros; sendo que em terceiro lugar ficou a rubrica 33.90.33, destinada a passagens e despesas com locomoção. A rubrica 33.90.40 ocupou a quarta colocação nessa apuração de dado. A seguir serão apresentadas as figuras 1 e 2, que expressam, respectivamente, a projeção de orçamento e o orçamento consolidado da UFPI para o mesmo quinquênio.

Figura 1 – Projeção de orçamento da UFPI para o quinquênio 2015-2019

Detalhamento/Ano	2015	2016	2017	2018	2019
Orçamento Inicial	641.380.406	673.449.426	707.121.897	742.477.992	779.601.892
Orçamento Final	687.823.465	722.214.638	758.325.370	796.241.639	836.053.721
Pessoal e Encargos	424.446.639,75	445.668.971,74	467.952.420,32	491.350.041,34	515.917.543,41
Custeio	187.145.978,73	196.503.277,67	206.328.441,55	216.644.863,63	227.477.106,81
Capital	76.230.847,18	80.042.389,54	84.044.509,02	88.246.734,47	92.659.071,19

Fonte: UFPI (2015, p. 305).

Figura 2 – Orçamento consolidado da UFPI no quinquênio 2015-2019

ANO	2015	2016	2017	2018	2019
ORÇAMENTO INICIAL	661.981.410	757.699.131	775.812.633	791.462.886	813.260.120
[1-PES] - Pessoal e Encargos	454.528.261	554.387.831	580.981.056	617.441.294	658.319.064
[3-ODC] - Despesas Correntes	153.039.028	153.369.293	53.660.420	153.547.689	146.245.165
[4-INV] - Investimento	54.414.121	49.942.007	41.171.157	20.473.903	8.695.891
ORÇAMENTO FINAL	716.704.702	830.070.883	813.283.477	815.373.767	850.385.103
[1-PES] - Pessoal e Encargos	507.518.471	619.403.531	623.081.028	657.058.596	694.589.405
[3-ODC] - Despesas Correntes	154.772.110	159.738.796	154.069.367	154.158.596	147.099.807
[4-INV] - Investimento	54.414.121	50.928.556	36.133.082	4.156.575	8.695.891
ORÇAMENTO EXECUTADO	670.035.796	799.859.882	798.575.360	804.412.240	836.910.956
[1-PES] - Pessoal e Encargos	505.147.409	603.747.170	620.575.235	647.869.496	683.438.319
[3-ODC] - Despesas Correntes	137.986.547	157.194.337	151.192.846	152.619.577	145.636.900
[4-INV] - Investimento	26.901.840	38.918.375	26.807.279	3.923.167	7.835.737
ORÇAMENTO INICIAL	661.981.410	757.699.131	775.812.633	791.462.886	813.260.120
Tesouro	652.060.123	752.127.662	765.818.639	781.322.590	801.617.952
Receita Própria	9.921.287	5.571.469	9.993.994	10.140.296	11.642.168
ORÇAMENTO FINAL	716.704.702	830.070.883	813.283.477	815.373.767	850.385.103
Tesouro	706.783.415	824.499.414	803.289.483	805.233.471	838.742.935
Receita Própria	9.921.287	5.571.469	9.993.994	10.140.296	11.642.168
ORÇAMENTO EXECUTADO	670.035.796	799.859.882	798.575.360	804.412.240	836.910.956
Tesouro	665.285.399	794.550.061	792.248.817,40	798.069.270	826.437.824
Receita Própria	4.750.397	5.309.821	6.326.542,60	6.342.970	10.473.132

Fonte: UFPI (2020, p. 133).

É importante destacar que a linha que informa sobre o “custeio” na Figura 1 é equivalente à linha de “despesas correntes” na Figura 2. Após analisar as referidas figuras, é visto que o estabelecido no PDI 2015-2019 de orçamento inicial, de orçamento final e para as despesas correntes (em que os gastos discricionários do custeio estão inclusos) ficou abaixo do realizado em todos anos. Na citada rubrica, estão inseridos os gastos com contratos administrativos de serviços.

No próximo item, o estudo trata sobre o impacto dos gastos com contratos administrativos de serviços no orçamento destinado às despesas discricionárias da Universidade.

5.3 O impacto nas despesas discricionárias do orçamento de custeio da UFPI

Esta etapa do estudo aborda o impacto gerado pela contratação de serviços terceirizados, por meio de contratos administrativos, no orçamento destinado ao atendimento das despesas discricionárias. Cabe informar que, inicialmente, a Universidade não precisava atender ao teto de gastos determinado pela Emenda Constitucional 95/2016. Foi a partir da assinatura desse instrumento que a UFPI passou a elaborar um orçamento com base no custeio do ano anterior, no intuito de ajustar as despesas para evitar os gastos constantes.

Em virtude dessa Emenda, o ano de 2017 apresentou uma redução significativa nas despesas de custeio. A Tabela 14 aponta o percentual do orçamento da despesa discricionária

de custeio comprometido para custear os contratos administrativos de serviços.

Tabela 14 – Percentual dos gastos com contratos administrativos de serviços nas despesas discricionárias do orçamento de custeio da UFPI no período de 2015 a 2019

Ano	2015	2016	2017	2018	2019
Orçamento Inicial	R\$ 661.981.410	R\$ 757.699.131	R\$ 775.812.633	R\$ 791.462.886	R\$ 813.260.120
Orçamento Final (LOA)	R\$ 716.704.702	R\$ 830.070.883	R\$ 813.283.477	R\$ 815.373.767	R\$ 850.385.103
Orçamento Executado (empenhado)	R\$ 670.035.796	R\$ 799.859.882	R\$ 798.575.360	R\$ 804.412.240	R\$ 836.910.956
Despesas pagas	R\$ 616.938.735	R\$ 687.661.117	R\$ 758.561.508	R\$ 727.884.783	R\$ 754.384.747
Despesa Discricionária (executado)	R\$ 115.717.931	R\$ 135.498.674	R\$ 130.573.045	R\$ 126.219.943	R\$ 123.554.317
(%) Contratos Administrativos (executado)	R\$ 86.117.134 74%	R\$ 87.804.346 65%	R\$ 82.935.469 63%	R\$ 83.881.149 66%	R\$ 79.547.248 64%
Despesa Discricionária (paga)	R\$ 88.900.798	R\$ 113.508.584	R\$ 113.882.178	R\$ 105.684.283	R\$ 101.712.505
(%) Contratos Administrativos (paga)	R\$ 61.972.981 70%	R\$ 70.965.223 63%	R\$ 71.305.542 62%	R\$ 68.341.235 64%	R\$ 64.021.632 63%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos documentos PDI da UFPI 2020-2024, Orçamentos da UFPI 2015 a 2019 e em planilha contábil fornecida pela CODEOR/PROPLAN.

Conforme descrito na Tabela 14, o orçamento executado foi sendo ampliado anualmente, sendo que a despesa discricionária acompanhou esse aumento desde 2015 até 2017. Destaca-se que, nesses três anos analisados, a UFPI não gastou a totalidade do orçamento final designado. Analisando a situação anualmente, pode-se dizer que:

- 2015: a UFPI recebeu um orçamento no valor de R\$ 716.704.702 milhões, contudo executando R\$ 670.035.796 milhões dessa soma. As despesas discricionárias de custeio receberam R\$ 115.717.931 milhões do orçamento executado, sendo que R\$ 86.117.134 milhões foram destinados ao pagamento dos contratos administrativos de serviços, ou seja, 74% do valor total das despesas discricionárias do custeio;
- 2016: a instituição recebeu um orçamento final de R\$ 830.070.883 milhões para custear suas despesas, mas empenhou R\$ 799.859.882 milhões. Deste total, as despesas discricionárias de custeio utilizaram R\$ 135.498.674 milhões do orçamento executado, sendo que R\$ 87.804.347 milhões foram aplicados no pagamento dos contratos administrativos de serviços, ou seja, 65% do valor total das despesas discricionárias de custeio;

- 2017: o orçamento final foi de R\$ 813.283.477 milhões, porém foi executado o orçamento de R\$ 798.575.360 milhões, gerando despesas discricionárias de custeio de R\$ 130.573.045 milhões. Os contratos administrativos de serviços responderam por R\$ 82.935.469 milhões, ou seja, 63% do recurso assegurado às despesas discricionárias de custeio;
- 2018: nesse ano o orçamento final foi de R\$ 815.373.767 milhões, enquanto o orçamento executado respondeu pelo gasto de R\$ 804.509.627 milhões, destinando deste montante R\$ 126.219.943 milhões para as despesas discricionárias de custeio, sendo que os contratos administrativos de serviços consumiram R\$ 83.881.150 milhões, 66% dos recursos assegurados para essas despesas;
- 2019: a UFPI recebeu um orçamento final de R\$ 850.385.103 milhões, sendo que o orçamento executado respondeu pela soma de R\$ 836.910.957 milhões. Para as despesas discricionárias de custeio foi destinado o total de R\$ 123.554.317 milhões, sendo que o valor de R\$ 79.547.248 milhões, 64%, foi utilizado para o atendimento dos contratos administrativos de serviços.

Nos anos de 2015 a 2019, a média do valor empenhado para os contratos administrativos de serviços no “bolo” das despesas discricionárias de custeio foi de 66%. Convertendo em valores absolutos, o ano de 2015 mostra que o valor empenhado foi de R\$ 86.117.134 milhões, e que, em 2019, foi de R\$ 79.547.248 milhões, evidenciando uma queda no volume empenhado para contratos administrativos de serviços. As variações positivas e negativas acumuladas no período do percentual dos valores empenhados para gastos com contratos administrativos de serviços totalizaram uma redução de 10%.

Quando o quesito foi pagamento, a média dos gastos com contratos administrativos de serviços diante das despesas discricionárias nos anos de 2015 a 2019 foi de 64%, evidenciando que mais da metade dos gastos das despesas discricionárias foi destinada a atender aos contratos administrativos de serviços. Em 2015, o valor foi de R\$ 61.972.981 milhões e, em 2019, R\$ 64.021.632 milhões. As oscilações positivas e negativas acumuladas no período do percentual dos valores pagos para gastos com contratos administrativos de serviços totalizaram uma diminuição de 7%.

6 CONCLUSÕES

Este trabalho analisou a participação dos contratos administrativos de serviços terceirizados no orçamento da UFPI, no período de 2015 a 2019, apontando os impactos sofridos nas despesas discricionárias do orçamento de custeio em virtude da redução de repasses financeiros para essa finalidade na instituição, o qual identificou que tal fato tem prejudicado o planejamento realizado pela instituição. A UFPI faz parte do Governo Federal, logo está passível de sofrer cortes orçamentários quando a receita arrecadada pelo Estado é inferior às projeções do mesmo. Assim sendo, além dos cortes, podem ocorrer bloqueios orçamentários de forma inesperada durante todo o exercício financeiro.

Segundo os dados apurados, a estrutura do orçamento realizado da UFPI está organizada em despesas de capital e despesas de custeio, sendo estas últimas o alvo do estudo. O custeio possui despesas correntes e despesas com pessoal e encargos. Assim exposto, o orçamento da UFPI tem sofrido restrições devido aos cortes e aos bloqueios orçamentários realizados pelo MEC, o que exige dos gestores uma capacidade estratégica para enfrentar esse cenário. Conforme dados descritos no PDI 2020-2024, no período entre 2015-2019, a instituição ocupou boa parte do seu orçamento executado para o atendimento das despesas com pessoal e encargos. Uma parcela menor é destinada ao custeio de despesas correntes, em que estão inseridas rubricas discricionárias, entre elas as utilizadas para atender aos gastos com contratos administrativos de serviços.

A partir do ano de 2017, houve uma redução de orçamento devido à EC 95/2016, a qual estabeleceu o teto de gastos para as instituições públicas. Sendo assim, além do ajuste de despesas, a UFPI precisou adaptar sua demanda aos cortes orçamentários que passaram a ocorrer, limitando ao máximo as despesas de custeio, aumentando o risco da falta de serviços terceirizados e suas consequências para o cumprimento das atividades de ensino. Para se atingirem as metas, é importante que haja a contratação de serviços e, dessa forma, o orçamento precisa contar com essa possibilidade.

Durante todo o período investigado, o orçamento final foi superior ao orçamento executado e ao volume de despesas pagas. Comparando as despesas correntes estimadas no PDI 2015-2019 da UFPI com o que de fato foi executado, e ainda com as despesas pagas, constatou-se diferença entre os valores apontados nos documentos consultados. Com base nessas informações, entende-se que o planejado para as despesas correntes, em que estão inclusas as despesas discricionárias, foi superior ao volume de gastos realizados, tanto no âmbito das despesas empenhadas quanto no montante de despesas pagas.

Esta pesquisa elaborou duas perguntas inicialmente: a primeira indagou sobre qual a participação dos gastos com contratos administrativos de serviços terceirizados nas despesas discricionárias do orçamento de custeio da UFPI no período de 2015 a 2019; e a segunda buscou saber em que medida os gastos com contratos administrativos de serviços impactaram as despesas discricionárias do orçamento de custeio. Para responder às perguntas formuladas, foram elaboradas duas hipóteses: uma defende que as despesas com contratos administrativos de serviços aumentaram sua participação na composição das despesas discricionárias do orçamento de custeio da UFPI; a outra ajuíza que os gastos com contratos administrativos de serviços são priorizados dentre as despesas discricionárias do orçamento de custeio.

Após os dados expostos neste estudo, é conclusivo afirmar: 1) Os gastos com contratos administrativos de serviços diminuíram sua participação nas despesas discricionárias do orçamento de custeio da UFPI no período analisado, pois suas variações acumuladas na composição do custeio discricionário totalizaram uma redução de 10% nos valores empenhados e 7% nos pagos; 2) Os gastos com contratos administrativos de serviços são priorizados diante das outras despesas discricionárias do orçamento de custeio no período analisado, pois representam, em média, mais de 60% do orçamento destinado às despesas discricionárias.

O orçamento inicial da UFPI é estimado com base na inflação, a qual oscila de ano em ano, sendo que tal ação não deveria constar como o melhor parâmetro para a elaboração do planejamento orçamentário. Ainda analisando os efeitos da inflação nos anos de 2015 a 2019, o IPCA acumulado foi de 31,04% (BRASIL, 2022a), enquanto a UFPI planejava um aumento de 20% do seu orçamento inicial. O realizado de orçamento inicial teve uma alta de 21,62%. Tais dados mostram um erro de planejamento inicial da UFPI no PDI 2015-2019, reforçando que estimar orçamento para o ano seguinte baseado em uma expectativa de inflação, que no presente caso era estimada em 5% ao ano, não possui margem de confiança aceitável, pois a diferença em pontos percentuais entre a inflação esperada e a realizada foi de 11,04%. Ao comparar de forma relativa os dois percentuais, o IPCA realizado foi maior em 55,20% do que o previsto pela UFPI. As informações evidenciam que o realizado para o orçamento inicial também ficou abaixo da inflação.

A análise exposta acima, quando aplicada ao valor de orçamento final liberado pelo MEC no período analisado, traz uma descoberta importante. Ao comparar o valor estimado pela UFPI para os orçamentos final de 2015 à 2019, o crescimento previsto era de 19,05%. Tal aumento foi menor que o IPCA do período, o qual foi de 31,04%. Os valores de orçamento final liberados pelo MEC também foram menores que a inflação realizada no período, com o percentual acumulado em 18,35%, evidenciando a perda do poder de compra da UFPI nos anos

de 2015 à 2019. Considerando que a maioria das obrigações financeiras de custeio da instituição acompanha a variação do IPCA, como grande parte dos contratos administrativos de serviços, tal situação exerceu um impacto negativo considerável nas finanças da UFPI.

O planejado na UFPI para as despesas correntes no período de 2015 a 2019 estimava um aumento de 20 %. No entanto o liberado pelo MEC no período, após as variações positivas e negativas acumuladas entre anos, totalizou uma redução de 4,86%. É pertinente também analisar o que a UFPI executou no citado período para suas despesas correntes, como despesas discricionárias para os gastos com contratos administrativos de serviços. O executado pela UFPI nos anos de 2015 a 2019, após as variações positivas e negativas acumuladas entre anos, teve um aumento de 6,47%. Assim exposto, a UFPI teve redução no poder de compra de seu custeio realizado, pois o IPCA do período teve uma alta acumulada em 31,04%.

Os dados apresentados acima mostram uma combinação de fatos perversa para a UFPI: o realizado, com exceção do estimado para orçamento inicial, foi abaixo do planejado; a inflação do período foi maior do que o previsto; os valores liberados pelo MEC não foram suficientes para cobrir nem mesmo a inflação; e a IFES perdeu poder de compra ao longo do período com relação aos gastos destinados às despesas discricionárias do custeio, como os gastos com contratos administrativos de serviços. Dessa forma, e considerando que o IPCA no período foi bem superior ao estimado pela UFPI, é recomendado que a IFES utilize outra técnica para estimar a sua expectativa de inflação para os anos futuros. Uma metodologia sugerida é que a UFPI utilize o Relatório Focus do Banco Central do Brasil. O citado documento é emitido semanalmente pela referida autarquia e possui projeções para o IPCA do ano em curso e dos próximos 3 anos. Tal documento é elaborado levando em conta as projeções do mercado, sendo uma ferramenta robusta de previsão.

Tendo em vista que o EC 95/2016 (teto de gastos) é uma determinação que atinge todas as instituições públicas e os cortes e contingenciamento de gastos podem ocorrer sem aviso prévio, a UFPI precisa elaborar os seus objetivos e metas contemplando um cenário de restrição para o seu custeio e a contratação de serviços terceirizados, visto que estes últimos são fundamentais para a manutenção das atividades da instituição. Para isso, recomenda-se à UFPI analisar os percentuais de cortes e contingenciamentos orçamentários realizados desde a vigência da EC 95/2016 até a presente data, com o objetivo de quantificar em uma série histórica o “tamanho” das restrições. Caso os valores achados não sejam exatos, a UFPI pode traçar uma média aritmética com os dados, à vista de elaborar o seu orçamento incluindo essa “margem de corte esperada”. É cabido também identificar em quais períodos do ano os cortes e bloqueios têm maior probabilidade de acontecer, para que a UFPI possua dados de forma a se planejar

diante das restrições futuras.

Apesar das medidas sugeridas não possuírem 100% de exatidão de previsão, já constituem ferramentas para diminuir as chances da UFPI de ser prejudicada tanto por perda de poder de compra quanto por alguma restrição orçamentária. Dessa forma, a universidade não deixará de contar com os serviços oriundos dos contratos administrativos de serviços, visto que o valor mínimo pode ser cumprido com o orçamento vigente, desde que esses valores sejam estrategicamente planejados dentro do orçamento final disponibilizado pelo MEC.

A presente pesquisa possui como lacunas o fato de não ter abordado os gastos com contratos administrativos de obras e também excluiu da análise o orçamento de capital da UFPI. Sendo assim, tais ausências do estudo são sugeridas para futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Islorane Fernandes de Andrade. **O impacto da crise financeira na instituição pública**: Universidade de Brasília-UnB. 2017. 31 fl. Monografia (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

ALMEIDA, Denise Ribeiro de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva; RAUPP, Fabiano Maury. Os desafios das universidades federais diante dos constantes cortes orçamentários. *In*: ROSSI, Renata Alvarez; TUDE, João Martins (org.). **Cortes no orçamento das universidades federais**: significados e efeitos. Salvador: EAUFBA, 2021.

ALVARENGA, Laura. **Orçamento 2022**:Ministérios do Trabalho e da Educação sofreram maiores cortes: o que pode mudar? *In*: FDR. Recife-PE, 25 jan. 2022. Disponível em: <https://fdr.com.br/2022/01/25/orcamento-2022-ministerios-do-trabalho-e-da-educacao-sofreram-maiores-cortes-o-que-pode-mudar/>. Acesso em: 04 abr. 2022.

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **RBP AE: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e jurisprudência. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal; Coordenação de Edições Técnicas, 2020. ARAÚJO, Letícia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 63, n. 1, p. 43-62 jan./mar. 2012.

BASSI, Camillo de Moraes. **Receitas vinculadas e despesas obrigatórias**: explorando conceitos, métodos de atuação e determinantes à rigidez orçamentária. Nota Técnica Nº 56. Brasília: IPEA, 2019.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Calculadora do Cidadão**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm. Acesso em: 05 abr. 2022.

BRASIL. Governo Federal. **Abertas as inscrições para a primeira edição de 2022 do Sisu**. Brasília: GOV.BR, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2022/02/abertas-as-inscricoes-para-a-primeira-edicao-de-2022-do-sisu>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **Lei 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/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm>. Acesso em: 05 abr. 2022.

BISPO, Fabiana Carvalho da Silva; SANTOS JÚNIOR, Ailton Bispo dos. A crise nas universidades federais e a necessidade de reformas: o caso da UFRJ. *In: XIV SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA*, 2017, Resende-RJ. **Ética e Gestão, juntas por um crescimento sustentável**. Resende-RJ: SEGET, 2017. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos17/2182527.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2022.

BORGES, Alice González. **Temas do Direito Administrativo Atual**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CABRAL, José de Arimathéa. **Terceirização nas instituições federais de ensino superior: as contratações de serviços terceirizados na Universidade Federal de Pernambuco**. 2018. 97 fl. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2018.

CAMARGO JÚNIOR, João Batista de; PIRES, Silvio Roberto Ignácio. Sistematização da implementação de outsourcing logístico por meio de práticas de gestão de projetos. **Revista Gestão & Produção**, São Carlos, v. 24, n. 2, p. 310-323, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/gp/a/XvFzVwdYsJpwj4WFHnLZyHR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 abr. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018. *Ebook Kindle*.

CASSI, Guilherme Helfenberger Galino; GONÇALVES, Oksandro Osdival. Emenda Constitucional 95/2016: propósito e consequências do novo regime fiscal. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 40.1, p. 35-57, jan./jun. 2020.

CHAVES, Gabriela Mendes; BARROS, Pedro de. **Economia do setor público**. São Paulo: Senac, 2020. *Ebook Kindle*.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Administração pública e contexto institucional contemporâneo**. Módulo I. Brasília: ENAP/DDG, 2013.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simoes. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle**. São Paulo: Saraiva, 2013. *Ebook Kindle*.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DRUCK, Graça *et al.* A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. *In: CAMPOS, André Gambier (org.). Terceirização do Trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate*. Brasília: Ipea, 2018. p. 113-142. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8709/1/A%20Terceiriza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2022.

DRUCK, Graça. A terceirização no serviço público brasileiro: instrumento de privatização do Estado. **Cadernos da Reforma Administrativa: caderno 17**. Brasília: Fonacate, 2021. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Cadernos-Reforma->

Administrativa-N.-17.pdf. Acesso em: 31 jan. 2022.

DUTRA, Maria de Fatima da Conceição; FREITAS, Renan Moura de. Os impactos da Emenda Constitucional 95 na educação pública. **Revista Semana Pedagógica**, v. 1, n. 1, p. 165-167, 2019.

DUTKEVICZ, Ivanilde Carmen. **Contratação de serviços terceirizados na Administração Pública**. Florianópolis: UFSC, 2004.

FARRELL, Margaret. **Developing a framework for measuring outsourcing performance**. In: LRN CONFERENCE, 2010, Leeds. **Proceedings** [...]. Leeds: University of Leeds, 2010.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. **Introdução ao Orçamento Público**. Brasília: ENAP, 2017.

GOMES, Elaine. **Terceirização de serviços na Administração Pública: a responsabilidade da Administração Pública pelos débitos trabalhistas inadimplidos pelo empregador em face dos empregados nos contratos de terceirização**. 2013. 43 fl. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) – Instituto Brasiliense de Direito Público-IDP, Brasília, 2013.

HOJI, Masakazu. **Administração Financeira e Orçamentária**. São Paulo: Atlas, 2010.

KONCHINSKI, Vinicius. **Universidades federais perdem 12% do orçamento durante governo Bolsonaro**. Curitiba: Brasil de Fato, 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/02/16/universidades-federais-perdem-12-do-orcamento-durante-governo-bolsonaro#:~:text=David%2C%20da%20Andifes%2C%20disse%20que,reservados%20no%20Or%C3%A7amento%20da%20Uni%C3%A3o>. Acesso em: 05 abr. 2022.

LAS CASAS, Alexandre Luzzi. **Marketing de serviços**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o Direito do Trabalho**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Manuel; BURLE, Carla Rosado. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MONTEIRO, Januário José *et al.* Reflexos da Covid-19 no orçamento público do Governo Federal. **RGO: Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 14, n. 1, p. 97-116, jan./abr. 2021.

MONTEIRO, José Ricardo. **Terceirização na universidade pública**: Limites de eficiência e de qualidade, com ênfase na experiência da UnB. 2020. 95 fl. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2020.

MORALES, Juliana. **Entenda as consequências dos cortes de orçamento das federais**. In: GUIA do Estudante. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://guiadoestudante.abril.com.br/atualidades/entenda-as-consequencias-dos-cortes-de-orcamento-das-federais/>. Acesso em: 03 jul. 2021.

NASCIMENTO, Danilo Martins do *et al.* Orçamento público: uma análise do orçamento da Universidade Federal de Roraima no período de 2016 a 2019. **Revista Multidisciplinar PeyKëyo Científico**, v. 6, n. 2, p. 62-78, 2020. (Edição Especial).

NESI, Nazareno. **Finanças públicas**. 2. ed. Florianópolis: Publicações do IF-SC, 2010.

OLIVEIRA, Lucas Araújo de. **Desafios da Gestão Pública contemporânea e governo aberto**: um estudo de caso no município de Sumé-PB. 2019. 33 fl. Artigo científico/Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública) – Universidade Federal de Campina Grande, Sumé, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e prática. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

PEREZ, Fábio Luis. **Estudo da terceirização da produção do complexo eletroeletrônico brasileiro**. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

PIMENTA, José Roberto Freire. A responsabilidade da administração pública nas terceirizações, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADC nº 16-DF e a nova redação dos itens IV e V da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, São Paulo, v. 77, n. 2, p. 271-307, abr./jun. 2011.

PIMENTEL, Izabella. **UFPI tem 7º ano seguido de corte de verba e controla gastos para seguir funcionando**. In: CIDADEVERDE. Teresina, 2021. Disponível em: <https://cidadeverde.com/noticias/346874/ufpi-tem-7-ano-seguido-de-corte-de-verba-e-controla-gastos-para-seguir-funcionando>. Acesso em: 03 jul. 2021.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Execução da despesa pública**. Brasília: CGU, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-despesa-publica>. Acesso em: 10 out. 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Licitações e contratações**. Brasília: CGU, 2021. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/licitacoes-e-contratacoes#:~:text=Licita%C3%A7%C3%A3o%20C3%A9%20processo%20por,%2C%20servi%C3%A7os%20compras%20e%20aliena%C3%A7%C3%B5es.&text=J%C3%A1%20o%20contrato%20C3%A9%20o,a%20estipula%C3%A7%C3%A3o%20de%20o%20briga%C3%A7%C3%B5es%20rec%20ADprocas>. Acesso em: 10 fev. 2022.

PRADO, Cendyi Aparecida Paes de Barros do; TEIXEIRA, Arilda Magna Campagnaro.

CPT89: gastos públicos e desempenho das universidades públicas federais brasileiras. *In*: CONGRESSO ANPCONT. 13. 2019. São Paulo-SP. **Anais** [...]. São Paulo: ANPCONT, 2019. Disponível em: https://anpcont.org.br/pdf/2019_CPT89.pdf. Acesso em: 03 abr. 2022.

QUEIRÓZ, Antônio Augusto de. **Cartilha políticas públicas e o ciclo orçamentário**. Brasília: DIAP, 2015. (Série Educação Política).

RANDOLPHO, Angela. **Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora PUC Rio, 2010.

RODRIGUES, Grace Kelly Marques; SILVA, Floriano Barboza. Para além de cortes orçamentários: cortes de sonhos. *In*: ROSSI, Renata Alvarez; TUDE, João Martins (org.). **Cortes no orçamento das universidades federais: significados e efeitos**. Salvador: EAUFBA, 2021. p. 58-60. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8709/1/A%20Terceiriza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2022.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender Políticas Públicas**. Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília: IGEPP, 2013.

RUSSO, Giusepe Maria. **Guia prático de terceirização: como elaborar um projeto de terceirização eficaz**. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

SANTO, Ivanise Hosana do Espírito; COSTA, Frederico Lustosa da. **Terceirização de serviços públicos e reforma gerencial: O caso da Secretaria da Fazenda de Pernambuco**. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/user/Downloads/1418002.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2022.

SCHIER, Carlos Ubiratan da Costa. **Controladoria como Instrumento de Gestão**. Curitiba: Juruá, 2005.

SILVA, Floriano Barboza; RODRIGUES, Grace Kelly M. A crise na Educação e a terceirização. *In*: ROSSI, Renata Alvarez; TUDE, João Martins (org.). **Cortes nos orçamentos das universidades federais: significados e efeitos**. Salvador-BA: EAUFBA, 2021. p. 69-71. Disponível em: <https://ea.ufba.br/wp-content/uploads/2021/08/v3-Cortes-no-Orcamento-das-Universidades-Federais-1.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2022.

SILVA, José Antônio Felgueiras da. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Forense, 2015.

SOUZA, Acilon. **Curso de administração Financeira e Orçamentaria**. São Paulo: Atlas, 2013.

SOUZA, Francisca Aparecida de; SILVA, César Augusto Tiburcio. Análise dos recursos públicos aplicados no Restaurante Universitário de uma instituição federal de ensino superior. **Gestão Universitária na América Latina**, v. 4, n. 2, p. 1-28, 2011.

STEFANI, Letícia Scheufler; AGUIAR, Janine de; HONÓRIO, Icaro Coriolano. **O papel do gestor público diante da crise gerado pelo corte de verbas na educação no ano de 2019:**

estudo de caso do Campus Garopaba do Instituto Federal de Santa Catarina. 2020. Monografia (Aperfeiçoamento/Especialização em Gestão Pública na Educação Profissional e Tecnológica) – Instituto Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ifsc.edu.br/bitstream/handle/123456789/1450/Leticia%2c%20Janine%20e%20Icaro%20-%20artigo%20altera%20c3%a7%20c3%b5es%2007-12.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 07 fev. 2022.

STOLL, Alessandra; BUGS, João Carlos. Terceirização de produtos em empresa de calçados: estudo de caso. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, v. 9, n. 2, p. 71-83, 2012. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistagestaoedesenvolvimento/article/download/1015/1401>. Acesso em: 03 abr. 2022.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. **Gestão orçamentária e financeira**: apostila. Brasília: ENAP, 2014.

TERRA, Ricardo. Desequilíbrio financeiro, missões da universidade e avaliação - Autorreflexão na USP. **Estudos Avançados**, v. 33, n. 95, p. 35-49, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/5dP9MfmLVncQ56WWG3Wtmbv/?lang=pt>. Acesso em: 06 fev. 2022.

UFPI. **Orçamento 2015**. Teresina, PROPLAN/UFPI, 2015. Disponível em: <https://proplan.ufpi.br/images/conteudo/PROPLAN/ORCAMENTO-2015.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2022.

UFPI. **Orçamento 2016**. Teresina, PROPLAN/UFPI, 2016. Disponível em: https://proplan.ufpi.br/images/conteudo/PROPLAN/OrcamentoUFPI_2016_16_03_2016.pdf. Acesso em: 30 ago. 2022.

UFPI. **Orçamento 2017**. Teresina, PROPLAN/UFPI, 2017. Disponível em: https://proplan.ufpi.br/images/conteudo/PROPLAN/OrcamentoUFPI_2017_22_02_2017_revisado.pdf. Acesso em: 30 ago. 2022.

UFPI. **Orçamento 2018**. Teresina, PROPLAN/UFPI, 2018. Disponível em: https://proplan.ufpi.br/images/conteudo/PROPLAN/OrcamentoUFPI_2018_13_07_2018_revisado.pdf. Acesso em: 30 ago. 2022.

UFPI. **Orçamento 2019**. Teresina, PROPLAN/UFPI, 2019. Disponível em: https://proplan.ufpi.br/images/conteudo/PROPLAN/OrcamentoUFPI_2019_t.pdf. Acesso em: 30 ago. 2022.

UFPI. **PDI 2015-2019**. Teresina, PROPLAN/PDI/UFPI, 2015. Disponível em: https://proplan.ufpi.br/images/conteudo/PROPLAN/PDI--2015-2019_UFPI_Reformulado_Versao-Final.pdf. Acesso em: 30 ago. 2022.

UFPI. **PDI 2020-2024**. Teresina, PROPLAN/PDI/UFPI, 2020. Disponível em: https://proplan.ufpi.br/images/conteudo/PROPLAN/PDI/PDI_2020_2024_UFPI_vf3.pdf. Acesso em: 30 ago. 2022.

UFPI. **Relatório de gestão**: ano 2021. Teresina, PROPLAN/UFPI, 2022. Disponível em: https://proplan.ufpi.br/images/conteudo/PROPLAN/RG/RELATORIO_DE_GESTAO_2021_30_05_2022.pdf. Acesso em: 30 ago. 2022.

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS (UNISINOS). **Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos**: Artigo, Projeto, Relatório, Trabalho de Conclusão de Curso, Dissertação e Tese. 25. ed. São Leopoldo: UNISINOS, 2022.