

RELATÓRIO TÉCNICO

1 INTRODUÇÃO

O presente relatório explorou sobre os gastos com contratos administrativos realizados pela Universidade Federal do Piauí - UFPI, no intuito de demonstrar o impacto que a contratação de serviços terceirizados exerce no orçamento destinado as despesas discricionárias desta universidade. Conforme consta na teoria, a tarefa de elaborar um orçamento que atenda de maneira satisfatória todas as despesas geradas pela organização é um desafio constante, visto que imprevistos podem ocorrer e alterar o planejamento (GADELHA, 2017).

No âmbito da Administração Pública, a gestão orçamentária está diretamente relacionada com os repasses financeiros, sendo que estes só podem ser realizados quando o Estado possui recursos disponíveis para isso. Cabe ao gestor público realizar um planejamento orçamentário que contemple as variações do cenário, considerando o tipo de organização na qual ele atua. Segundo Resende e Dweck (2016), determinadas instituições são enquadradas dentro da execução orçamentária das despesas obrigatórias com controle de fluxo de controle de fluxo, enquanto outras, como as instituições de ensino superior federal (IFES), são consideradas despesas discricionárias do Governo, logo, são passíveis de cortes em caso de restrição fiscal.

Neste sentido, devido ao descontrole dos gastos públicos que a União enfrentou nas últimas décadas, foi preciso adotar uma política de austeridade para reduzir as despesas. Este fato levou a criação da Emenda Constitucional 95/2016, a qual passou a vigorar em 2017. Seus efeitos podem ser percebidos nos orçamentos enxutos e com gastos controlados que as instituições elaboraram a partir deste ano (ROSSI et al, 2019). Na Constituição Federal de 1988, foi assegurado que a União destine, anualmente, nunca menos do que 18% de suas receitas para manutenção e desenvolvimento do ensino. Mesmo com a criação da EC 95/2016, este percentual não pode ser reduzido (AMARAL, 2016).

Sabendo-se que as instituições que integram a Administração Pública fazem uso de serviços terceirizados para as atividades de apoio, é importante que existam recursos financeiros para atender as despesas com contratos administrativos. Como a UFPI faz deste contexto, é importante conhecer o impacto que os serviços terceirizados produzem no orçamento destinado para as despesas discricionárias.

2 TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS, ORÇAMENTO PÚBLICO, TETO DE GASTOS, CORTES NOS ORÇAMENTOS DAS IFES.

A terceirização de serviços é uma prática que visa a redução de custos e maior concentração de esforços nas atividades principais realizadas pelas organizações. No âmbito da Administração Pública esta forma de contratação de serviços terceirizados é incentivada amplamente, assegurando somente os cargos gerenciais e de tomada de decisão, sendo que as demais atividades podem ser terceirizadas, especialmente os serviços de limpeza, recepção e segurança (GOMES, 2013). Estes serviços são prestados por processo licitatório e contratados administrativos (CABRAL, 2018).

É importante que o planejamento orçamentário contemple os gastos para esta modalidade de serviços, devido à relevância que os mesmos possuem para as instituições. No caso das IFES, a educação oferecida em sala de aula pode ser prejudicada pela falta de segurança, serviços de limpeza e demais atividades administrativas que são terceirizadas (BISPO; SANTOS JÚNIOR, 2017). O orçamento precisa estar adequado a demanda existente na instituição, visando o seu desenvolvimento, ainda que a prática orçamentária seja norteadada por instrumentos como leis, decretos, resoluções, dentre outros (OSTROSKI, 2010).

Neste sentido, a criação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, popularmente conhecida como Teto de Gastos, instituiu um novo regime de austeridade fiscal para impedir o crescimento das despesas federais, o que acarretou impactos em diversas áreas, como a saúde, segurança e educação (RESENDE; DWECK, 2016; ROSSI et al, 2019). Esta política de austeridade objetiva reequilibrar a economia, reduzindo a dívida pública e retomando o crescimento econômico (ROSSI et al, 2019). Como as instituições federais de ensino superior são atendidas pelo MEC, elas estão passíveis de alterações orçamentárias sem aviso prévio, em virtude das reduções de orçamentos que este órgão vem sofrendo (ALVARENGA, 2022).

No que diz respeito às despesas discricionárias, as quais estão sujeitas ao Teto de Gastos, nota-se uma redução expressiva. Na categoria da educação, os dados revelam que esta área perdeu R\$ 17,6 bilhões comparando a execução discricionária de 2016 e 2021 em termos reais, o que representa um corte de 44%. Em 2016 o orçamento foi de R\$ 40,2 bilhões, enquanto no ano de 2022 atingiu R\$ 22,7 bilhões (RESENDE; DWECK, 2016). Assim, cabe aos gestores das universidades públicas reajustarem seus orçamentos dentro dos valores repassados pelo MEC, priorizando os serviços que necessários para atender a demanda das instituições.

3 RESULTADOS DA ANÁLISE DOCUMENTAL

Nesta etapa serão discutidos os dados obtidos com a coleta documental realizada junto a Universidade Federal do Piauí - UFPI, iniciando por uma síntese dos resultados encontrados em relação ao orçamento desta universidade no período entre os anos de 2015 a 2019, no intuito de explorar sobre as reduções de repasses financeiros destinados a esta instituição de ensino, bem como os impactos gerados na contratação de serviços terceirizados em virtude desta redução. Cabe informar que, inicialmente, a Universidade não precisava atender ao teto de gastos determinado pela Emenda Constitucional 95/2016. Foi a partir da assinatura deste 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 desta Emenda, o ano de 2017 apresentou uma redução significativa nas despesas de custeio. No orçamento de capital e custeio, as despesas estão organizadas em três etapas, a saber: - despesas empenhadas; - despesas liquidadas; - despesas pagas.

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).

Com base nas informações obtidas nesta etapa, constata-se que no período entre 2015-2019, o orçamento inicial total para as rubricas de contratos administrativos foi de R\$ R\$ 404.329.346 milhões de reais. No tocante ao orçamento empenhado, 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 destas rubricas totalizou R\$ 336.606.613,75 milhões de reais no período apurado. A classificação dos gastos por rubricas ficou assim: (1º) 33.90.37, para locação de mão de obra; (2º) 33.90.39, para outros serviços de terceiros; (3º) 33.90.33, destinada a passagens e despesas com locomoção; (4º) 33.90.40, serviços de tecnologia e comunicação.

Na sequência o estudo aborda sobre o impacto que estes gastos ocasionaram no orçamento destinado as despesas discricionárias da Universidade. Destaca-se que nestes três anos analisados, a UFPI não gastou a totalidade do orçamento final destinado ao custeio.

Quadro – Percentual dos contratos administrativos de serviços na despesa discricionária entre no período entre 2015 a 2019

Ano	2015	2016	2017	2018	2019
Orçamento Inicial	R\$ 661.981.410	R\$ 756.699.131	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\$ 118. 810.923	R\$ 135.498.674	R\$ 130.573.045	R\$ 126.219.943	R\$ 123.554.317
(%) Contratos Administrativos (executado)	R\$ 86.117.134	R\$ 87.804.347	R\$ 82.935.469	R\$ 83.881.150	R\$ 79.547.248
	72%	65%	63%	66%	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	R\$ 70.965.223	R\$ 71.305.542	R\$ 68.341.235	R\$ 64.021.632
	70%	63%	62%	65%	63%

Fonte: Elaborado pelo pesquisador

Conforme descrito acima, o orçamento executado foi sendo ampliado anualmente, sendo que a despesa discricionária acompanhou este aumento desde 2015 até 2017. Destaca-se que nestes três anos analisados, a UFPI não gastou a totalidade do orçamento final destinado ao custeio. Analisando a situação anualmente pode-se dizer que:

- 2015: a UFPI recebeu um orçamento para custeio no valor de R\$ 716.704.702 milhões, contudo, executando R\$ 670.035.796 desta soma. As despesas discricionárias receberam R\$ 118.810.923 do orçamento executado, sendo que R\$ 86.117.134 foi destinado a pagamento dos contratos administrativos, ou seja, 72% do valor total das despesas discricionárias.

- 2016: a instituição recebeu um orçamento final de R\$ R\$ 830.070.883 milhões para custear suas despesas, mas empenhou R\$ R\$ 799.859.882 milhões de reais. Deste total, as despesas discricionárias utilizaram R\$ 135.498.674 do orçamento executado, sendo que R\$ 87.804.347 foi destinado a pagamento dos contratos administrativos, ou seja, 65% do valor total das despesas discricionárias.

- 2017: o orçamento final de R\$ 813.283.477, porém, foi executado o orçamento de R\$ 798.575.360, gerando despesas discricionárias de R\$ 130.573.045 milhões reais. Os contratos administrativos de serviços responderam por R\$ 82.935.469 milhões, ou seja, 63% do recurso destinado as despesas discricionárias.

- 2018: neste ano o orçamento final foi de R\$ 815.373.767, 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, sendo que os contratos administrativos de serviços consumiram R\$ 83.881.150, 66% dos recursos reservado para estas despesas.

- 2019: a UFPI recebeu um orçamento final de R\$ 850.385.103, sendo que o orçamento executado respondeu pela soma de R\$ 836.910.957 milhões. Para as despesas discricionárias foi destinado o total de R\$ 123.554.317 milhões, sendo que o valor de R\$ 79.547.248, 64%, foi utilizado para o atendimento dos contratos administrativos de serviços.

Um fator que pode estar influenciando nesta moderação do orçamento de tais despesas é o teto de gastos que passou a vigorar no final de 2016, a EC 95/2016, pois o orçamento de 2017 apresenta importante redução no valor das despesas,. Nos anos de 2015 a 2019, a média do valor empenhado para os contratos administrativos de serviços no “bolo” das despesas discricionárias 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 é 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 os 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%.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Conclui-se este relatório destacando que os contratos administrativos de serviços consomem importante parcela dos recursos destinados para o custeio das despesas discricionárias na UFPI, no entanto, a relevância destes serviços para atender a demanda da instituição justifica os gastos com os serviços terceirizados.

Destaca-se ainda que nos anos investigados, 2015-2019, a UFPI não gastou a totalidade do orçamento final, o que indica que o orçamento não foi otimizado e metas deixaram de ser cumpridas. 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.

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 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, no 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, com objetivo de elaborar o seu orçamento incluindo essa “ margem de corte esperada” É devido 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

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Laura. **Orçamento 2022:Ministérios do Trabalho e da Educação sofreram maiores cortes; o que pode mudar?** 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, N. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **RBPAAE - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 3, p. 653 – 673, set./dez. 2016.

BISPO, Fabiana Carvalho da Silva; SANTOS JÚNIOR, Ailton Bispo dos. **A crise nas universidades federais e a necessidade de reformas:** o caso da UFRJ. XIII SEGET, 2017. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos17/2182527.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2022.

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) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2018.

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 (Trabalho de Conclusão de Curso) - Instituto Brasiliense de Direito Público-IDP, Brasília, 2013.

OSTROSKI, Sinésio Stéfano Dubiela. **Orçamento público**. 2. ed. Florianópolis: Publicações do IF-SC, 2010.

RESENDE, Carolina; DWECK, Esther. **Notas sobre uma tragédia anunciada. O Teto de Gastos e os cortes nas áreas sociais**. Nota de Política Econômica. IE: UFRJ, 2016.

Disponível em: [https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/GESP/09/Nota%20Or%C3%A7amento.GESP_VF_FFormatada.pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/GESP/09/Nota%20Or%C3%A7amento.GESP_VF_Formatada.pdf). Acesso em: 08 nov. 2022.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública [online]**, v. 32, n. 12, 2016.

ROSSI, Pedro, et al. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação & Sociedade [online]**, v. 40, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/kPwjLRdn8xtJwxpt4T8R4NH/?lang=pt>. Acesso em: 08 nov. 2022.