UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL

DIEGO HENRIQUE PEREIRA DE VIVEIROS

ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS COMO INSTRUMENTO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PELO IFMS

CAMPO GRANDE – MS
2016

DIEGO HENRIQUE PEREIRA DE VIVEIROS

ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS COMO INSTRUMENTO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PELO IFMS

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Profiap/UFMS), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Luciani Coimbra de Carvalho

CAMPO GRANDE – MS
2016

FICHA BIBLIOGRÁFICA

VIVEIROS, Diego Henrique Pereira de. Análise da utilização do Sistema de Registro de Preços como instrumento de execução orçamentária pelo IFMS. 65f. 2016**. Trabalho de Conclusão Final (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional)** – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande/MS, 2016.

É concedida à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva para si todos os direitos autorais de publicação. Nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

DIEGO HENRIQUE PEREIRA DE VIVEIROS

ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS COMO INSTRUMENTO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PELO IFMS

Este Trabalho de Conclusão Final foi julgado adequado para a obtenção do Grau de Mestre em Administração Pública do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Profiap/UFMS) e aprovado em 17 de outubro de 2016.

_____

Prof. Dr. Élcio Gustavo Benini
Coordenador do Profiap/UFMS

Apresentado à Comissão Examinadora composta pelos professores:

_____

Prof.ª Dr.ª Luciani Coimbra de Carvalho
(UFMS – Campo Grande/MS)
Orientadora

_____

Prof. Dr. Alberto de Barros Aguirre
(UFMS – Campo Grande/MS)
Membro Interno

_____

Prof. Dr. André Puccinelli Junior
(FADIR - UFMS – Campo Grande/MS)
Membro Externo

_____

Prof.ª Me. Jaqueline Karina Rodrigues de Lima
(Procuradora de Entidades Públicas – Campo Grande/MS)
Membro Técnico

Dedico ao meu filho Vinícius que está por vir e à minha esposa Ianê, que me ensinou o que é o amor e me trará a alegria de ser pai.

Dedico, especialmente, ao meu avô Clóvis, que aos 99 anos segue me surpreendendo por todo o amor e carinho com que me trata, sendo uma inspiração para mim. É um orgulho tê-lo como avô.

Também à minha falecida avó Carmélia, que tanto me amou e tanto fez por mim, sempre me enchendo de carinho e proteção e que, infelizmente, não pôde estar presente nesse momento.

Por fim, ao meu falecido tio Hugo, homem sábio que sempre me incentivou nos estudos e a quem sempre admirei.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus, que tanto tem abençoado minha vida e me ajudado nas conquistas de maneira indescritível.

Aos meus pais, por todo o esforço que fizeram para me dar uma vida muito melhor que a que tiveram e por sempre terem me incentivado nos estudos, dando todo o apoio necessário.

Ao amor da minha vida, que ainda era minha namorada quando ingressei no mestrado e hoje é minha esposa, por todo o apoio e incentivo que me deu nessa empreitada, por ser minha inspiração para encarar os desafios da vida e, principalmente, por estar me dando o maior presente que um homem pode receber, que é a paternidade, com o nascimento do nosso filho Vinícius.

À minha irmã, por todo o carinho e companheirismo.

Aos meus colegas de sala, por terem se mostrado pessoas tão generosas, companheiras e solidárias. Com certeza o caminho seria muito mais difícil sem vocês.

À minha orientadora, mulher de conhecimento incrível, por todos os ensinamentos e, principalmente, pela paciência e capacidade de clarear os caminhos deste trabalho.

Aos membros da banca, pela disponibilidade de compartilhar seus conhecimentos e engrandecer o meu estudo.

Aos meus chefes e companheiros de trabalho do IFMS, pela compreensão e incentivo, em especial à minha colega de trabalho e de mestrado, Suelen, por compartilhar as angústias, dificuldades e alegrias durante o curso.

Aos professores do programa, pela vivência e pelos ensinamentos compartilhados, que contribuíram muito para que eu pudesse abrir a mente a novas visões acerca da Administração Pública.

“Erga essa cabeça, mete o pé e vai na fé
Manda essa tristeza embora
Basta acreditar que um novo dia vai raiar
Sua hora vai chegar.”

(Tá Escrito: Xande De Pilares; Gilson Bernini;
Carlinhos Madureira)

RESUMO

VIVEIROS, Diego Henrique Pereira de. Análise da utilização do Sistema de Registro de Preços como instrumento de execução orçamentária pelo IFMS. 65f. 2016**. Trabalho de Conclusão Final (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional)** – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande/MS, 2016.

A eficiência na execução do orçamento público é fundamental para que o Estado, por meio de seus diversos órgãos e entidades, possa atender o máximo de demandas públicas com a qualidade adequada a cada uma delas. Considerando o caráter universal da arrecadação pública, a regra geral para a execução do orçamento, prevista na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, é a realização de processo licitatório, que dê a todos os interessados em contratar com a Administração Pública a possibilidade de competir em igualdade de condições. No entanto, o procedimento licitatório, em geral, apresenta-se como burocrático e, muitas vezes, moroso, o que faz com que as contratações públicas devam ser precedidas de um adequado planejamento prévio, de forma que não se deixe de executar o orçamento destinado ao órgão por falta de licitação apta e/ou não se recorra às contratações emergenciais ou diretas, que, apesar de previstas na legislação, não estão de acordo com os princípios licitatórios da Administração. É sabido que a Administração Pública passa por muitos ciclos e, atualmente, o país atravessa um momento de dificuldade econômica, que faz com que o orçamento previsto em lei não seja repassado na íntegra aos beneficiários, por conta dos contingenciamentos realizados pelo governo para manter o equilíbrio das contas públicas. Um procedimento que tem se apresentado como alternativa interessante para mitigar os efeitos dos contingenciamentos e dar eficiência à execução orçamentária dos órgãos públicos é o Sistema de Registro de Preços, cujas características tem se mostrado benéficas para a Administração, desde que haja um adequado planejamento das contratações. A presente pesquisa analisou, no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul, como foi realizada a execução orçamentária no período de 05 (cinco) anos em que o órgão esteve em pleno funcionamento, compreendendo os exercícios de 2011 a 2015, identificando-se que, a partir de 2012, com o aumento da estrutura administrativa e das atividades do órgão, a cota orçamentária, não a prevista em lei, mas aquela efetivamente liberada foi utilizada quase que na íntegra, o que demonstra o comprometimento da gestão no atendimento das demandas do IFMS. A modalidade licitatória predominante no órgão foi o pregão eletrônico, sendo que também houve uma realização considerável de concorrências públicas, em especial na fase de construção dos *campi*. No entanto, identificou-se, também, que foram muitos os casos de adesão extraordinária às Atas de Registro de Preços, o que, de certa forma, pode ser encarado como uma falha de planejamento. Diante dessas constatações, foi proposto um plano de ação focado no planejamento prévio das contratações a serem realizadas no exercício seguinte, trazendo a comunidade interna e externa (no caso dos *campi*) para participar do processo de elaboração desse planejamento, em modelo baseado na ideia de orçamento participativo que já é utilizada em alguns municípios do país. Esse plano de ação tem o SRP como um dos principais instrumentos, visto que suas características permitem, em breve síntese, a realização de processos com a antecedência necessária para efetivar o planejamento do órgão.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Pública. Orçamento público. Contratação pública. Sistema de Registro de Preços. Planejamento.

ABSTRACT

VIVEIROS, Diego Henrique Pereira de. Analysis of the use of the Price Registration System as budget execution tool by IFMS. 65f. 2016**. Final Completion Work (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional)** – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande/MS, 2016.

The efficient implementation of the public budget is essential to State, through its various bodies and agencies, for having maximum demands public with adequate quality to each. Considering the universal character of public revenue, the general rule for the implementation of the budget, provided for in the Federal Constitution and the infra-constitutional legislation, is to conduct the bidding process, which gives all interested in hiring in the public sector the possibility of competing in equal conditions. However, the bidding process generally presents itself as bureaucratic and often time-consuming, which means that public contracts must be preceded by a proper prior planning, so do not be running the budget the agency for lack of suitable bids or not refer to emergency or direct hires, that although under the national law, are not in accordance with management's bidding principles. It is known that the Public Administration goes through many cycles and, currently, the country is experiencing a time of economic difficulty, which makes the budget provided by law is not passed on in full to the beneficiaries, due to the contingencies made by the government to maintain balance of public accounts. A procedure that has been presented as an interesting alternative to mitigate the effects of contingencies and provide efficiency to the budget execution of public bodies is the Price Registration System - PRS, whose characteristics have been shown beneficial to the Administration, provided that proper planning of procurement. This research analyzed within the Federal Institute of Education, Science and Technology of Mato Grosso do Sul, as the budget execution was carried out in the period of five (05) years in which the organ was in full operation, comprising year 2011 until 2015, identifying that, from 2012, with the increase of the administrative structure and activities of the agency, the budget quota, not provided for by law, but that actually released was used almost in full, which shows the commitment of management in meeting the demands of the IFMS. The predominant bidding modality the body was the electronic trading system, and there was also a considerable achievement of public tenders, especially in the construction phase of the campuses. However, it identified also that there were many cases of extraordinary adherence to price record of other organs, which, in a way, can be seen as a planning failure. Given these findings, it proposed an action plan focused on preplanning of contracts to be performed in the following year, bringing the internal and external community (in the case of universities) to participate in the process of elaboration of this planning model based on the idea participatory budget that is already used in some municipalities of the country. This action plan has the PRS as a major instrument, since its characteristics allow, in brief summary, the realization processes early enough to effect the planning agency.

KEYWORDS: Public administration. Public budget. Procurement. Prices Registration System. Planning.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Despesas correntes (Custeio)..... 46
Quadro 2: Despesas de capital (Investimento)..... 47
Quadro 3: Resumo da execução orçamentária..... 47
Quadro 4: Percentual de licitações por Sistema de Registro de Preços..... 48
Quadro 5: Percentual de Sistema de Registro de Preços nos pregões..... 49
Quadro 6: Valores anuais gastos por meio de adesão extraordinária..... 50
Quadro 7: Objetos que se repetiram nas adesões extraordinárias do órgão, com suas respectivas unidades..... 51
Quadro 8: Montante gasto por cada unidade nas adesões extraordinárias repetidas..... 52
Quadro 9: Plano de ação da Reitoria..... 56
Quadro 10: Plano de ação dos *campi*..... 57

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... **11**
1.1 Contextualização..... 13
1.2 Problematização..... 14
2 REFERENCIAL TEÓRICO..... **16**
2.1 As contratações públicas e a execução orçamentária..... 16
2.1.1 Orçamento público..... 17
2.1.1.1 Classificação da despesa..... 22
2.1.1.2 Contingenciamento orçamentário..... 23
2.1.2 Execução orçamentária por meio das contratações públicas..... 24
2.1.3 Procedimento licitatório..... 27
2.1.4 Reserva orçamentária..... 30
2.1.5 Características do Sistema de Registro de Preços..... 32
2.1.5.1 Desnecessidade de reserva orçamentária prévia..... 37
2.1.6 Planejamento das contratações públicas..... 39
3 METODOLOGIA..... **42**
4 DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL..... **46**
5 PLANO DE AÇÃO..... **55**
CONSIDERAÇÕES FINAIS..... **59**
REFERÊNCIAS..... **61**

1. INTRODUÇÃO

O orçamento público, em termos resumidos, é o instrumento de planejamento governamental onde constam a previsão das receitas e a destinação das despesas públicas, para que o Estado Brasileiro possa fazer frente às suas obrigações sociais, políticas e administrativas. Este orçamento é baseado na receita pública, composta principalmente pelos tributos pagos pela população, o que traz ainda mais importância para a correta aplicação dos recursos e o aumento da eficiência dos gastos públicos.

Pelo fato do país estar vivenciando constantes evoluções sociais e tecnológicas nos últimos tempos, fez-se necessária a criação de uma série de normas, tanto legislativas como executivas, que objetivam, em síntese, a melhoria dos procedimentos administrativos e a maximização do uso dos recursos, para que o Estado consiga atender a crescente demanda pela prestação de serviços públicos de qualidade.

Essa corrente evolutiva pode ser considerada um esforço do Estado no sentido de progredir da Administração Pública Burocrática, aquela voltada estritamente ao cumprimento dos preceitos legais, para a tão desejada Administração Pública Gerencial, que é um conceito importado da administração privada em que o foco se dá na eficiência da prestação dos serviços, valorizando a avaliação de desempenho e o controle de resultados.

Em regra, o gasto público deve ser efetivado por meio de processo licitatório, que garanta a todos os interessados em fornecer para a Administração Pública um tratamento isonômico. No entanto, para que seja realizada uma licitação tradicional, a lei exige a previsão de recursos orçamentários, popularmente chamada reserva orçamentária, que indica que o órgão possui recursos próprios para fazer frente à despesa decorrente da contratação pretendida.

Ocorre que essa exigência legal faz com que muitas vezes o órgão deixe de realizar uma licitação por conta da sua dotação orçamentária inicial já estar comprometida, mesmo que necessite daqueles itens, prejudicando a utilização de recursos porventura disponibilizados por meio de suplementação ou remanejamento orçamentário, algo comum na Administração Pública.

Explica-se: como não foi possível iniciar o processo licitatório anteriormente, por falta de dotação orçamentária, muitas vezes não há tempo hábil para se realizar uma licitação com vistas a aproveitar o orçamento extra, ou aquele que foi remanejado, dentre outros motivos, por conta de supressão ou rescisão de contratos administrativos, fazendo com que o recurso se perca ou então o órgão o execute por outros meios, principalmente a adesão

extraordinária a uma Ata de Registro de Preços (“Pregão Carona”), figura que não está de acordo com todos os princípios licitatórios e só é recomendada em casos específicos.

Diante dessa e de outras questões da Administração, foi regulamentado o uso do Sistema de Registro de Preços (SRP), uma espécie de contratação que visa dar maior rapidez e planejamento às aquisições públicas, buscando, também, economia de escala.

Em síntese, o SRP consiste em um procedimento cujo resultado da licitação é a assinatura de Ata de Registro de Preços (ARP), documento assinado pelos representantes do órgão gerenciador (aquele que está realizando a licitação) e da (s) empresa (s) vencedora (s), onde ela (s) se compromete (m) a fornecer o (s) objeto (s) da licitação pelo preço registrado, sendo que não há a obrigação de adquirir aquele objeto por parte da Administração, ficando ao seu critério a contratação ou não com aquele fornecedor, e também a quantidade a ser adquirida, desde que esteja dentro da quantidade máxima prevista, que é aquela registrada na ata.

O Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, indica em seu art. 7º, § 2º que não é necessária dotação orçamentária prévia para a formalização de processo por meio de SRP, o que representa um grande benefício da licitação para registro de preços em relação à licitação tradicional.

O que faz com que o SRP se apresente uma alternativa interessante para a Administração Pública é que, pelo fato de não ser necessária reserva orçamentária, o órgão pode planejar suas contratações mesmo que não haja disponibilidade orçamentária no momento, possibilitando pleitear futuras suplementações ou se utilizar de recursos remanejados, com a vantagem de já ter os itens registrados em ata e aptos a serem contratados, com a previsão exata dos custos. Depreende-se que, com isso, o órgão possa se planejar com antecedência, de forma a alcançar o maior benefício possível, dando maior eficiência aos seus gastos e podendo atender as suas demandas de maneira mais ampla.

Outra suposta vantagem a ser explorada é que a ARP pode funcionar como um estoque virtual do órgão, diminuindo o uso de espaços em almoxarifados e setores de patrimônio, bem como evitando o perecimento de produtos estocados, já que possibilita aquisições de acordo com a demanda do momento.

Todos esses pontos apresentados com relação ao SRP, que se mostram como possíveis benefícios ao planejamento do órgão, fazem com que o foco da pesquisa seja uma análise da execução orçamentária do mesmo, identificando o montante do orçamento que foi executado, o percentual de uso do SRP nas licitações, bem como as situações em que ele

poderia ter sido utilizado, em detrimento de outros meios de contratação que se mostram mais restritivos, como as adesões extraordinárias às ARP.

1.1. Contextualização

A pesquisa em questão será realizada no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul – IFMS, que é um órgão criado pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, vinculado à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC do Ministério da Educação (MEC), com natureza jurídica de autarquia, sendo detentor de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.

Com a criação do IFMS, a Escola Agrotécnica Federal de Nova Andradina, cujo projeto já existia anteriormente, foi incorporada ao novo órgão, dando origem ao *Campus* Nova Andradina do IFMS, o primeiro a entrar em funcionamento. Os primeiros servidores do instituto assumiram suas funções no ano de 2009, quando as atividades começaram a serem desenvolvidas, ainda que em estágio de implantação e com considerável limitação.

Além do *Campus* Nova Andradina e do *Campus* Campo Grande, este projeto de expansão da rede federal previu a implantação inicial de mais cinco *campi* do IFMS, nos municípios de Aquidauana, Corumbá, Coxim, Ponta Porã e Três Lagoas, totalizando sete *campi* e demonstrando o caráter regional de atuação. Houve, ainda, uma terceira fase de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que contemplou o IFMS e resultou na implantação de mais três unidades, em Dourados, Jardim e Naviraí, o que faz com que o instituto tenha, atualmente, dez *campi* em funcionamento, mais a Reitoria, que é seu centro de administração e planejamento.

Entre os principais objetivos do órgão estão: oferta de educação profissional técnica de nível médio, formação inicial e continuada de profissionais, fomento de pesquisas aplicadas, visando estimular o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas para a comunidade, estímulo à integração dos profissionais capacitados no mercado de trabalho e, também, a oferta de cursos de nível superior de acordo com a demanda local.

O IFMS foi criado no final de dezembro de 2008 e os primeiros servidores foram nomeados apenas no ano de 2009, sendo que durante esse período de implantação inicial muitas das suas funções foram desempenhadas por servidores da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), órgão designado pelo MEC para realizar a tutoria do instituto, com a adoção das medidas necessárias para o funcionamento. Portanto, as atividades do IFMS

se desenvolveram de maneira embrionária até meados de 2010, quando foi realizado o primeiro grande concurso para provimento de cargos do IFMS.

Diante dessa peculiaridade e levando em conta, também, a nomeação de um grande número de servidores, o instituto passou a ter, a partir de 2011, uma maior organização administrativa, gerindo seu orçamento de forma mais direta, com a responsabilidade de realizar suas próprias licitações, razão pela qual foram eleitos para a presente pesquisa os anos de 2011 a 2015, período suficiente para obter um parâmetro do perfil de execução orçamentária do órgão.

A presente pesquisa visa, a partir dos dados orçamentários do período acima referenciado, verificar o percentual do orçamento previsto em lei que foi executado pelo IFMS, identificando o uso do SRP em suas licitações e as hipóteses de contratação direta em que esse procedimento poderia ter sido utilizado, com a finalidade de analisar a eficiência na aplicação dos recursos por meio das contratações, principalmente no tocante à possível devolução de orçamento ou não realização de despesas pela ausência de tempo hábil para ser finalizada uma licitação.

Outro ponto a ser abordado é no sentido de identificar se o uso do SRP nos processos licitatórios tem alguma relação com a execução orçamentária do órgão, analisando se o registro de preços pode ser encarado como uma medida para dar mais eficiência à execução orçamentária, com ênfase nas hipóteses de sua utilização, haja vista que esse procedimento possui alguns requisitos para sua aplicação, conforme será abordado adiante.

1.2. Problematização

O fato de o IFMS ser classificado como uma autarquia faz com que se enquadre como um órgão público sujeito a todas as regras e toda legislação referente à aplicação dos recursos públicos e sua prestação de contas, em especial àquela prevista no art. 37, inciso XXI da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), que determina que as contratações públicas devam ser precedidas de licitação que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados em legislação própria.

O processo licitatório possui diversos trâmites obrigatórios que, por muitas vezes, tornam o procedimento burocrático e moroso, fazendo com que as contratações tenham que ser planejadas com certa antecedência, de forma que haja tempo hábil para finalizar a licitação e utilizar o recurso disponível. Esse planejamento prévio, aliado a um setor de licitações

capacitado para realizar os processos adequadamente, é que confere eficiência à utilização dos recursos públicos, possibilitando o atendimento das demandas.

Devido às recentes evoluções na Administração Pública do Brasil e, consequentemente, na legislação que a regula, hoje existem duas formas de se realizar as contratações públicas por meio de processo licitatório, a tradicional e o Sistema de Registro de Preços.

As licitações realizadas por meio de SRP fogem à regra geral de necessidade de "reserva orçamentária" para a realização dos processos licitatórios, já que essa declaração de que o órgão possui disponível aquele recurso correspondente ao valor estimado para a contratação não é exigida em sua instrução processual, pois a assinatura da ARP permite que a contratação seja realizada somente mediante disponibilidade de recursos. Ademais, o fato de poder englobar, em um único processo, demandas de outros órgãos para o mesmo objeto, apresenta-se como uma característica passível de gerar economia de escala à contratação.

No entanto, conforme será melhor explicado mais adiante, cabe frisar que o SRP não pode ser aplicado de maneira geral e irrestrita nos processos licitatórios, sendo que o art. 3º do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta este procedimento, disciplina as hipóteses em que ele poderá ser utilizado, o que, em geral, está ligado à necessidade de contratações frequentes, entregas parceladas, atendimento a mais de um órgão ou entidade, etc., havendo ainda algumas restrições quanto ao objeto da contratação, como no caso de locação de equipamento, dentre outros, por isso, a análise de sua aplicabilidade tem que se dar de maneira individualizada e criteriosa.

Considerando que a eficiência na execução orçamentária do órgão depende de um bom planejamento e que, atualmente, o Governo Federal atravessa um período de contingenciamento orçamentário, onde a escassez de liberação de orçamento e de recursos financeiros prejudica o andamento das atividades do órgão, há de se buscar alternativas para que a Administração minimize os efeitos dessa instabilidade econômica.

A questão a ser analisada é se o Sistema de Registro de Preços se apresenta como instrumento que confere eficiência ao planejamento e execução das aquisições/contratações e se o seu uso, nos caso em que ele for aplicável, poderá gerar benefícios para o IFMS como integrante do planejamento orçamentário.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico representa uma revisão bibliográfica a respeito dos assuntos a serem abordados durante o estudo, como uma forma de nortear a pesquisa e dar consistência a ela, permitindo uma adequada conclusão do trabalho.

Segundo Lakatos e Marconi (2003), este tópico permite verificar o estado do problema a ser pesquisado, sob o aspecto teórico e de outros estudos e pesquisas já realizados. Nas palavras de Marion, Dias e Traldi (2002), "o referencial teórico deve conter um apanhado do que existe, de mais atual na abordagem do tema escolhido, mesmo que as teorias atuais não façam parte de suas escolhas".

Sendo assim, seguem abaixo os principais conceitos e procedimentos relacionados às contratações públicas como um todo, ao orçamento público, e a forma de sua execução, ao procedimento licitatório, com ênfase nas características do Sistema de Registro de Preços (SRP), em especial à desnecessidade de reserva orçamentária prévia, e ao planejamento das contratações públicas.

2.1. As contratações públicas e a execução orçamentária

A Constituição Federal de 1988 reserva ao Estado Brasileiro uma séria de obrigações sociais, políticas e administrativas, que fazem com que seja necessário um considerável gasto público para que a máquina estatal possa cumpri-las, o que só é possível se o governo obtiver receitas suficientes para cumprir com essas obrigações.

Na literalidade do termo, todo ingresso de recursos aos cofres públicos é considerado receita *lato sensu* (CARVALHO, 2005). Com base nesta receita pública, composta principalmente pelos tributos e contribuições pagos no país, o governo pode planejar seus gastos objetivando cumprir sua função pública, o que é feito por meio do orçamento público, que, resumidamente, é um instrumento de planejamento governamental onde constam a previsão das receitas e a destinação das despesas públicas.

O orçamento público possui caráter anual, pois, conforme preceitua Celso Antônio Bandeira de Mello (1999), "sendo periódico o orçamento, há um maior controle quanto à sua execução". Ademais, no mesmo sentido, ele defende que "o contribuinte está mais protegido, eis que, periodicamente, se pode fazer uma revisão da carga tributária e adaptá-la às necessidades do estado, que, como se sabe, variam no tempo e no espaço".

Considerando o caráter abrangente das receitas públicas, já que os tributos e contribuições são pagos, direta ou indiretamente, por toda e qualquer Pessoa Física ou Jurídica que esteja em território brasileiro, a CRFB/1988, em seu art. 37, inciso XXI, determinou que as contratações públicas fossem realizadas "mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes", salvo algumas exceções legais, quais sejam: licitação dispensável, dispensa de licitação e inexigibilidade de licitação.

De acordo com Madeira (2008), esta obrigação constitucional para a execução do orçamento público decorre da valorosa noção de bem público que impera, principalmente, nos Estados republicanos, onde não se admite que sejam concedidos privilégios a particulares nas contratações públicas, por isso, deve ser garantida a igualdade de condições para todos aqueles que manifestem interesse em se relacionar contratualmente com a Administração Pública.

A obrigatoriedade de licitação pública fez com que fossem editadas diversas leis desde então, cujo objetivo é regulamentar o processo licitatório e suas modalidades, aperfeiçoando-os para que se tornem mais eficientes e transparentes, no que pode ser considerado um esforço do Estado no sentido de evoluir da Administração Pública Burocrática, aquela voltada estritamente ao cumprimento dos preceitos legais, para a tão desejada Administração Pública Gerencial, que é um conceito importado da administração privada em que o foco se dá na eficiência da prestação dos serviços, valorizando a avaliação de desempenho e o controle de resultados.

Nos tópicos a seguir será realizada uma abordagem teórica acerca do tema em análise, com vistas a esclarecer conceitos e procedimentos aplicados. Posteriormente, haverá uma explanação sobre a metodologia de pesquisa utilizada para embasar o presente trabalho.

2.1.1. Orçamento público

Em uma definição simplificada, retirada do site do atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2015), o orçamento público é conceituado como "um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas", sendo este o documento "onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos", ou seja, está intimamente ligado com o planejamento das ações governamentais.

Analisando-se suas características, percebe-se que o orçamento público se reflete em uma forma de planejamento que espelha as decisões políticas dos governos, pois estabelece as ações prioritárias para atender às demandas sociais. Teoricamente, a adoção desse instrumento pelos poderes públicos objetiva a continuidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade na prestação de serviços de qualidade à sociedade, pois indica a devida destinação de recursos para cada área.

O orçamento público tem previsão constitucional, de observância obrigatória por todas as Unidades da Federação, nos termos dos art. 165 a 169 da Constituição Federal de 1988. O art. 165, mais especificamente, define como instrumentos de planejamento orçamentário as seguintes leis, todas de iniciativa do Poder Executivo: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Apesar da instrução do orçamento público ser de competência do Poder Executivo, há de se ressaltar que sua incidência se dá sobre todos os poderes, ou seja, ele prevê todos os recursos e fixa todas as despesas do governo, referentes aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

O PPA é conhecido, doutrinariamente, como planejamento estratégico de médio prazo, pois estabelece, de maneira regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e para os programas de duração continuada e deve ser encaminhado pelo chefe do Poder Executivo em até 04 (quatro) meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do seu mandato, para apreciação do Poder Legislativo.

A vigência desse plano se iniciará no segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo, encerrando-se no primeiro ano do mandato subsequente, ou seja, o novo governante, durante seu primeiro mandato, deverá seguir o PPA já estabelecido, sendo que neste período será realizado o planejamento para o PPA subsequente. A importância desse instrumento é tão grande na Administração que o art. 167, § 1º da CRFB/1988 é claro ao dispor que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”.

Deusvaldo Carvalho (2005), em sua obra Orçamento e Contabilidade Pública: Teoria e Prática, destaca os seguintes princípios como norteadores do Plano Plurianual: clareza dos objetivos e prioridades do governo; integração entre planejamento e orçamento; gestão empreendedora; transparência; estímulo às parcerias; gestão orientada para resultados; e organização das ações em programas.

A LDO pode ser considerada o instrumento norteador da LOA, pois, nos termos do art. 165, § 2º da CRFB/1988, orienta a elaboração do Orçamento e compreende as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro seguinte, incluindo as despesas de capital e possível alteração na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Sua vigência é de 12 (doze) meses, vigorando do segundo período legislativo de cada ano até o término do primeiro período legislativo do ano seguinte. Diante dessas características, é doutrinariamente conhecida como o planejamento operacional da Administração.

Com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 101/2000, popularmente chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), deu-se maior relevância à Lei de Diretrizes Orçamentárias, haja vista que a LRF estabelece uma série de obrigações acerca do conteúdo da LDO, devendo esta dispor, dentre outros pontos, sobre: equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e formas de limitação de empenho; controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento e as condições e exigências para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas, além de prever os anexos de Metas Fiscais, Riscos Fiscais e, ainda, os objetivos das políticas monetária, creditícia, cambial e as metas de inflação para o exercício subsequente.

O último dos instrumentos tradicionais de planejamento orçamentário é a LOA, que pode ser considerada o orçamento propriamente dito, por isso é doutrinariamente conhecida como planejamento operacional da Administração Pública, onde o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano, disciplinando todas as suas ações, visto que nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento.

De acordo com o art. 165, § 5º da Carta Magna, a LOA deve integrar o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais, obedecendo, em especial, aos princípios da unidade, universalidade e anualidade (CARVALHO, 2005).

Conforme Manoel Alces Bezerra Junior ([201?]), “os orçamentos fiscal e da seguridade social englobam toda a programação de gastos da administração pública, direta e indireta”. Já com relação ao orçamento de investimentos das empresas estatais, o mesmo autor ressalta que somente abrange a previsão de investimentos das entidades em que a Administração Pública detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Considerando que, no Brasil, desde o advento do Decreto-Lei nº 200/1967, é adotado o orçamento-programa, que representa a integração entre o planejamento e o

orçamento público, a LOA deverá prever a realização anual dos programas estatais mediante a definição das metas e o direcionamento de recursos para os projetos, atividades e operações especiais.

Da leitura de Nunes, Oliveira e Béu (2015), conclui-se que na LOA deve estar:

> [...] prevista uma classificação de despesas com uma série de funções de Estado, desdobradas em programas de governo, que fazem a ligação entre os planos e o orçamento a ser executado no exercício. Os programas se desdobram em subprogramas e os subprogramas em projetos e atividades.

Segundo esses autores, "essa modalidade de orçamento possibilita uma melhor identificação das funções, situação, soluções, objetivos e recursos, dando ênfase às realizações, e não ao gasto apenas, do governo".

A elaboração da proposta orçamentária consiste, basicamente, em um levantamento que os órgãos que compõem a Administração Pública fazem de suas necessidades de recursos para o exercício seguinte, de acordo com os programas do Governo e seus objetivos de desenvolvimento econômico e social, encaminhando ao órgão central de planejamento, que recebe essas demandas, compatibiliza-as com a estimativa de receitas, redistribui de acordo com os parâmetros macroeconômicos estabelecidos e produz em um único documento, onde serão discriminadas as quotas finais de recursos a que cada órgão fará jus.

Atualmente, as normas que regulam as finanças públicas, quais sejam: Lei nº 4.320/1964 e Lei Complementar nº 101/2000, silenciam-se quanto ao prazo para envio do Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao Poder Legislativo, para aprovação, por isso, esse prazo segue o disposto no art. 35, § 2º, inciso III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que determina o envio até 04 (quatro) meses antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, no máximo até o dia 31 de agosto, ao passo que a devolução para sanção deve ocorrer até o encerramento da sessão legislativa.

A partir do envio do PLOA já se tem conhecimento de qual a previsão orçamentária para o ano seguinte. É certo que poderão ocorrer emendas ao texto inicial, porém, nada que se diferencie muito das estimativas do órgão estatal de planejamento, sendo que, para sua aprovação, basta maioria simples dos votos, com posterior devolução ao Poder Executivo, para sanção ou veto por parte da Presidência da República.

No campo do planejamento orçamentário e, consequentemente, da elaboração da proposta orçamentária, levando em conta toda a corrente evolutiva pela qual vem passando a

Administração Pública Brasileira, tem ganhado força a figura do “Orçamento Participativo” no âmbito das prefeituras, que nada mais é que um meio de estimular o exercício da cidadania, onde a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, o que fortalece o compromisso da população com o bem público e cria uma espécie de corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.

Segundo Pedro Henrique Moreira Simões (2011), esse movimento teve início, no Brasil, na cidade de Porto Alegre – RS, em 1989, e vem se expandindo no âmbito municipal desde então. Esse autor assim conceitua o orçamento participativo:

> É um poderoso instrumento de natureza política e jurídica, capaz de aproximar governo de governados para que, juntos, em meio à elaboração e execução do orçamento público, decidam os investimentos públicos a serem realizados. O Orçamento Participativo é a materialização de um verdadeiro exercício democrático por meio do qual os cidadãos contribuem na elaboração e execução da peça orçamentária por meio de reuniões periódicas com os gestores públicos.

Trata-se, basicamente, da mitigação do poder de decisão de uma elite burocrática (governantes), compartilhando-o com a sociedade civil que, através de assembleias abertas e periódicas, contando com etapas de negociação direta com o governo, poderá influenciar ou decidir sobre a aplicação de determinados recursos públicos, traduzindo-se em um mecanismo governamental de democracia participativa.

O Governo Federal já realizou tentativas de implementar o orçamento participativo no plano federal, como no caso do governo Lula, que em 2003, realizou um processo de consultas à sociedade através da realização de 27 (vinte e sete) Fóruns Estaduais de Participação Social que contaram com a participação de mais de 2 (duas) mil representações de entidades, organizações e movimentos de caráter nacional, regional e temático dos estados, o que resultou em várias propostas que foram incorporadas ao PPA 2004-2007 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2007).

De lá pra cá, no entanto, quase não houve evolução nesse sentido na esfera federal, porém, percebe-se que a participação popular no planejamento das ações governamentais tem se mostrado um movimento irreversível, que tende a ser ampliado futuramente.

2.1.1.1. Classificação da despesa

Aliomar Baleeiro (2004) conceitua a despesa pública como o "conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos" e esta despesa, do ponto de vista orçamentário, possui inúmeras classificações, sendo que, no que diz respeito à sua natureza, ela se divide por categoria econômica, grupo de natureza da despesa e elemento de despesa.

A importância das classificações orçamentárias reside no fato de que elas permitem a visualização da despesa sob diferentes enfoques ou abordagens, pois cada despesa possui uma função ou finalidade específica e um objetivo original que justifica sua criação (JUND, 2008). Dentre essas várias classificações que a despesa pública pode ter, a que interessa no presente estudo é a relativa à sua categoria econômica, que diz respeito, em síntese, à aplicação que poderá ser realizada daquela verba.

Nos termos da Lei nº 4.320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, as despesas públicas são classificadas economicamente em Despesas Correntes, que são as despesas de custeio e as transferências correntes, e Despesas de Capital, que são os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital.

A pesquisa em questão trata da execução orçamentária referente às despesas de custeio e aos investimentos, por isso, as outras modalidades de despesas, devido às suas peculiaridades, não serão abordadas.

As despesas de custeio são aquelas que "não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital" (WILGES, 2006), ou seja, basicamente são aquelas destinadas à manutenção da Administração Pública, não representando aumento do patrimônio ou das atividades do órgão e tendo, em sua maioria, o intuito de atender os serviços prestados e os gastos administrativos, incluído o pagamento de pessoal. São consideradas como custeio, inclusive, as despesas com obras de conservação e adaptação de bens imóveis, conforme art. 12, § 1º da referida Lei nº 4.320/1964.

Por outro lado, os investimentos são as "despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital" (WILGES, 2006), sendo, em síntese, aqueles gastos que representam aumento patrimonial ao órgão, podendo ou não resultar na expansão de suas atividades, e se constituindo em novos bens, como no caso das aquisições de alguns imóveis, planejamento e execução de obras públicas, além da compra de materiais permanentes.

2.1.1.2. Contingenciamento orçamentário

O contingenciamento orçamentário, que, a partir de 2014, passou a fazer parte do cotidiano da Administração Pública de maneira mais frequente, nada mais é do que uma medida de programação financeira, em que o governo limita os gastos de acordo com a arrecadação do período. Essa medida visa economia de recursos para pagamento das dívidas que o poder público tem com seus credores, pois o fato de honrar seus compromissos financeiros faz com que o país ganhe confiança internacional, possibilitando um aumento de investimentos estrangeiros e impactando fortemente na economia nacional.

Cunha e Rezende (2005) definem o contingenciamento como uma forma de assegurar o equilíbrio durante a fase de execução orçamentária, mas fazem a ressalva de que esta ação prejudica uma das principais virtudes do orçamento público, que é a sua previsibilidade, que permite que os gestores orientem sua atuação, sendo que esse cenário de instabilidade resulta em ineficácia e ineficiência na implementação das ações governamentais.

Farhat (1996), apresentando uma visão mais política da situação, considera que o contingenciamento de verbas é uma forma de o Executivo controlar as contas públicas sem exercer um veto formal ao Legislativo, demonstrando respeito à lei aprovada, ainda que de forma dissimulada. Ele completa seu raciocínio alegando que, na prática, essas verbas contingenciadas também servem como uma espécie de barganha entre o Executivo e os parlamentares nelas interessados, com sua liberação sendo utilizadas, muitas vezes, em troca de apoio político.

O contingenciamento faz com que a cota orçamentária prevista na LOA para determinado órgão não seja totalmente liberada, sendo assim, ainda que aquele órgão tenha determinada previsão orçamentária, sua execução estará vinculada às liberações de cota orçamentária para realizar os empenhos de despesa no sistema, podendo ser bem abaixo do total previsto para o exercício, conforme já ocorreu no Governo Federal, com consequências diretas no órgão pesquisado, em especial nos anos de 2014 e 2015.

No que diz respeito à legislação, contingenciamento tem o mesmo significado que limitação de empenho e de movimentação financeira. Vários são os motivos que podem levar à frustração da arrecadação em um período, por isso, o legislador deu grande importância à adequação de despesa conforme a efetiva receita, estando este instrumento de gestão amparado pela Lei Complementar nº 101/2000, publicamente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em especial pelo art. 9º da referida lei. Ademais, pode-se

encontrar essa previsão nas leis de diretrizes orçamentárias, o que demonstra a importância de se respeitar o princípio do equilíbrio orçamentário, que dispõe que não se pode gastar mais do que se arrecada.

Utilizando-se de uma definição coesa da Secretaria de Orçamento e Finanças, Wilges (2006) entende que o princípio do equilíbrio orçamentário significa uma equivalência entre as despesas autorizadas e as receitas previstas anualmente, que ganhou força com a edição da LRF, "enfatizando a tese de que o bom planejamento orçamentário surge, necessariamente, de boa previsão e de classificação adequada dos ingressos públicos".

Em síntese, o contingenciamento, apesar de ser uma medida fundamental para que o equilíbrio fiscal do país seja mantido, gera efeitos negativos na Administração Pública, visto que interfere no planejamento dos órgãos e pode fazer com que demandas planejadas anteriormente não sejam cumpridas, impactando na aplicação de políticas públicas.

2.1.2. Execução orçamentária por meio das contratações públicas

Cabe ressaltar que, antes mesmo da entrada em vigor da CRFB/1988, as despesas públicas já eram regulamentadas pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, onde estão estabelecidas as normas gerais de direito financeiro da Administração Pública como um todo, prevendo, principalmente, que toda despesa pública deve ser precedida de empenho (art. 60).

Marques (2012) assim define os estágios da despesa pública:

> Para a sua execução, a despesa pública deve seguir um roteiro para a realização efetiva das despesas, conforme consta na Lei nº 4.320/64, art. 58 a 70 e acrescida da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/00, do Decreto nº 93.872/86, art. 23 ao 35 (Empenho), art. 36 (Liquidação) e 42 a 44 (Pagamento).

O empenho da despesa, conforme art. 58 da referida lei, em síntese é "o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento", o que pressupõe a existência de um processo administrativo prévio, onde conste a adequada motivação daquela despesa, resultando na emissão da "nota de empenho", documento que, nos termos do art. 61 da lei em comento, "indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria".

A partir do advento da CRFB/1988, foi reforçada a necessidade de empenho prévio de despesa e, consequentemente, da existência de um processo administrativo que embasasse o ato, pois se tornou imprescindível que o referido processo administrativo se

revestisse de caráter licitatório, salvo algumas exceções, já que as licitações passaram a ter status de princípio constitucional de observância obrigatória para a realização de despesas públicas, sendo aplicáveis à Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme preconiza o inciso XXI, do artigo 37 da referida Carta Magna.

Licitação, para Marçal Justen Filho, é definida como:

> O procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos.

A exigência de procedimento licitatório prévio para as contratações públicas está em consonância com os princípios da isonomia e da impessoalidade que vigoram na Administração Pública. Sobre o princípio da isonomia, assim leciona Diógenes Gasparini (2004):

> Todos os iguais em face da lei também o são perante a Administração. Todos, portanto, têm o direito de receber da Administração o mesmo tratamento, se iguais. Se iguais nada pode discriminá-los. Impõe-se aos iguais, por esse princípio, um tratamento impessoal, igualitário ou isonômico. É o princípio que norteia, sob pena de ilegalidade, os atos e comportamentos da Administração direta e indireta. É, assim, um dos direitos individuais consagrados tanto à proteção dos brasileiros como dos estrangeiros submetidos à nossa ordem jurídica.

Quanto ao princípio da impessoalidade, este está intimamente ligado ao da isonomia ou igualdade, e estabelece que "a conduta não pode ser em razão das pessoas envolvidas, porque acima delas paira, sobranceiro, o interesse público, não o interesse público, não o interesse pertinente a determinada religião, localidade, grupo de empresários" (FERNANDES, 2013).

Para cumprir com a obrigação estabelecida pela Constituição Federal, foi publicada a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabeleceu normas gerais de licitação e contratos administrativos e passou a ser conhecida popularmente como Lei das Licitações e Contratos, Estatuto das Licitações e Contratos ou Código das Licitações e Contratos.

A referida Lei das Licitações trouxe em seu texto cinco modalidades licitatórias, expressas no Artigo 22, quais sejam: concorrência; tomada de preços; convite; concurso; e leilão. Também conceituou e determinou as hipóteses de incidência de cada modalidade, além

de trazer, em seus Artigos 17, 24 e 25, respectivamente, os casos em que a licitação é dispensada, dispensável e inexigível.

Diante da necessidade de atender ao interesse público de forma mais célere e eficiente, foi criado, pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, um novo tipo de modalidade licitatória, denominado pregão, aplicado exclusivamente no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), para contratos que não vislumbrassem obras de engenharia.

O sucesso de tal empreitada foi tanto, que o Governo Federal decidiu ampliar a aplicabilidade do pregão, limitando-o a todo âmbito federal, o que depois da publicação de vários instrumentos regulatórios legais, resultou na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que ficou conhecida como Lei do Pregão e ampliou sua aplicabilidade às três esferas da Federação, posteriormente o tornando obrigatório nas aquisições de bens e serviços comuns na Administração Pública Federal, de preferência na forma eletrônica, por meio do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

Dando continuidade a essa tentativa de inovação e aperfeiçoamento do procedimento licitatório, o governo editou a Medida Provisória nº 527 de 2011, posteriormente convertida na Lei nº 12.462/2011, que criou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), inicialmente destinado às obras para a Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014, Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 e às obras de infraestrutura e serviços para os aeroportos das capitais dos estados próximos às cidades sedes dos referidos eventos.

Atualmente, a utilização do RDC foi muito ampliada e engloba, conforme art. 1º de sua lei de criação: as ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, obras e serviços de engenharia de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo, ações no âmbito da segurança pública; obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística, contratos de locação de bens móveis e imóveis (contratos *built to suit* ou "sob medida ou encomenda"), ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação e obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino e de pesquisa, ciência e tecnologia.

As principais características desse regime de contratações são: inversão de fases, com o julgamento das propostas sendo anterior à habilitação, assim como no pregão; não divulgação da prévia cotação de preços realizada pela Administração, como forma de não dar parâmetros máximos aos interessados; criação dos critérios de julgamento "melhor conteúdo artístico" e "maior retorno econômico"; e possibilidade de contratação múltipla, com mais de

uma empresa para execução de um mesmo objeto, de forma a maximizar a eficiência da prestação do serviço.

Considerando que o RDC se trata de inovação legal ainda não aplicada no âmbito do IFMS, a presente pesquisa focará nos processos usualmente utilizados no órgão, que são a concorrência pública e o pregão eletrônico.

2.1.3. Procedimento licitatório

O procedimento licitatório se divide em duas fases bem distintas e essenciais para a devida instrução processual, quais sejam: a fase interna e a fase externa.

A fase interna é aquela em que é realizada a preparação da licitação, que tem início com a solicitação do setor responsável, diante de uma necessidade apresentada pela Administração, que deverá ser devidamente fundamentada na justificativa do processo, quando então, elabora-se o Projeto Básico ou o Termo de Referência, conforme o caso. Este documento servirá de base para o seguimento da licitação e objetiva, principalmente, caracterizar o objeto pretendido "de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização" (GUIMARÃES, 2007).

No Projeto Básico ou Termo de Referência estarão todas as informações necessárias para o prosseguimento da licitação, tais como critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, prazo de execução e sanções, dentre outros. Esse documento deverá ser aprovado pela autoridade competente, para que, assim, se inicie a parte formal da licitação, com a abertura do processo administrativo, devidamente protocolado e numerado.

Com o documento em questão já aprovado, terá início a pesquisa de preços de mercado, obedecendo ao contido na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05, de 27 de junho de 2014, que dispõe sobre a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Conforme art. 2º desta normativa, a pesquisa poderá ser realizada mediante os seguintes parâmetros:

> I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;
>
> II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

> III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou
>
> IV - pesquisa com os fornecedores.

Ressalte-se que o § 1º do artigo supracitado estabelece que "No caso do inciso I será admitida a pesquisa de um único preço", sendo que em todos os casos "o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos", de acordo com o § 2º.

Após a obtenção dos valores estimados para a contratação, é hora de providenciar um documento de extrema importância, tanto no processo em si como no planejamento de contratações do órgão, o Atestado de Disponibilidade de Recursos Orçamentários, assinado pelo Ordenador de Despesas do órgão.

Esse atestado deverá conter a indicação da respectiva rubrica orçamentária que irá assegurar o pagamento das obrigações decorrentes daquela contratação, declarando que o aumento está adequado à Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A obrigatoriedade desse tipo de "reserva orçamentária" será mais bem abordada adiante.

Com todos os documentos de oficialização da demanda em mãos, quais sejam: a descrição detalhada do objeto e das obrigações resultantes da contratação, o valor estimado da contratação e a declaração de disponibilidade orçamentária, o Ordenador de Despesas analisará aquela demanda e autorizará ou não a abertura do processo licitatório ou a contratação direta, que não vem ao caso nesse estudo.

Feitos esses procedimentos, passa-se à montagem da Minuta do Edital ou da Carta Convite, conforme o caso, com a redação de todas as cláusulas necessárias para embasar a licitação, inclusive a definição de que a contratação será realizada por item, grupo ou item e grupo, indicando o tipo da licitação e demais especificidades, como: critérios de aceitação das propostas, de habilitação das empresas, possíveis sanções administrativas relativas ao não cumprimento de obrigações, prazos, etc.

Finalizada a redação da Minuta do Edital e organizado o processo, contendo todos os demais documentos citados, ele deverá ser numerado, rubricado e enviado à Procuradoria Jurídica do órgão/entidade, para que seja emitido parecer, sobre os aspectos jurídicos daquela contratação.

Caso o parecer contenha recomendações é necessário que sejam realizados os ajustes decorrentes desses apontamentos da assessoria jurídica, conforme orienta o Tribunal de Contas da União (2006):

> Durante a fase interna da licitação, a Administração terá a oportunidade de corrigir falhas porventura verificadas no procedimento, sem precisar anular atos praticados. Exemplo: inobservância de dispositivos legais, estabelecimento de condições restritivas, ausência de informações necessárias, entre outras faltas.

Realizadas as correções necessárias, o Edital estará apto a ser lançado no sistema gerenciador da licitação, com a consequente publicação na imprensa oficial, o que o deixará à disposição dos interessados em participar do certame, dando início, assim, à fase externa da licitação.

A fase externa da licitação tem início com a disponibilização do Edital, e consequente publicação do aviso de licitação na imprensa oficial, que faz com que ele fique disponível para *download* de todos os interessados que estejam cadastrados no sistema gerenciador do certame, seja ele Compras Governamentais, Banco do Brasil ou qualquer outro sistema válido.

Também é possível que uma empresa ou cidadão não cadastrados no sistema tenha acesso ao Edital, mas para isso, terão que entrar em contato com o órgão gerenciador da licitação para pedir vistas do processo e, caso seja de seu interesse, solicitar cópia desse Edital, sendo que é vedado à Administração se recusar a disponibilizar o processo de licitação, em vista do princípio da publicidade, devendo apenas cobrar pelos custos envolvidos na impressão do documento.

O prazo mínimo para que as empresas apresentem seus preços, após a publicação do Edital, varia de acordo com a modalidade licitatória adotada, indo de 08 (oito) dias úteis, no caso do pregão, até 45 (quarenta e cinco) dias na modalidade concurso e alguns tipos de concorrência. Após tornar público o Edital de Licitação, a Administração poderá sofrer pedidos de impugnação e/ou de esclarecimento referentes a ele, conforme disposto na Lei nº 8.666/1993 e demais normas regulamentadoras de processos licitatórios.

Na data e hora fixadas para a abertura da sessão pública da licitação, o responsável terá acesso às propostas dos licitantes e tomará todas as providências para condução do certame, conforme a modalidade adotada.

Superada a fase de aceitação de proposta, que envolve, dentre outros trâmites, a habilitação da(s) empresa(s) e aceitação do objeto ofertado, e também a fase de recursos, se houver, o processo passará para a homologação do certame e adjudicação ao licitante vencedor, sendo que no pregão essas fases são invertidas.

Com relação à inversão de fases que ocorre no pregão, Meirelles (2004) entende que "é uma das maiores vantagens do pregão. Inverte-se a ordem procedimental: procura-se verificar primeiro quem venceu a etapa comercial, para depois conferir os documentos de habilitação do vencedor", o que confere celeridade ao processo, já que apenas a documentação de habilitação do vencedor é conferida, enquanto que nas demais modalidades se confere a documentação de habilitação de todos os participantes, para então abrir as propostas apenas daqueles que foram habilitados.

A homologação implica na confirmação da regularidade e legalidade do procedimento e é reservada à Autoridade Competente do órgão. A anulação ou revogação do certame, em detrimento da homologação, deverá ser motivada pela autoridade, de forma que os licitantes tenham direito ao contraditório e à ampla defesa, de acordo com o que dispõe a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

2.1.4. Reserva orçamentária

A previsão de recursos orçamentários, popularmente chamada reserva orçamentária e já mencionada como um trâmite que faz parte da fase interna da licitação, é um instrumento utilizado pelo legislador para dar maior segurança e credibilidade ao processo licitatório como um todo, pois indica que o órgão possui recursos próprios para fazer frente à despesa decorrente da contratação pretendida.

Trata-se de documento indispensável à realização de licitação, "decorrente dos princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa, que compelem o Poder Público a adotar práticas de planejamento administrativo e boa gestão dos recursos do Erário" (SANTOS, 2014), ao qual a Lei nº 8.666/1993 deu fundamental importância, abordando-o nos seguintes dispositivos: art. 7º, § 2º, inciso III, art. 14 e art. 38, onde basicamente consta a impossibilidade de seguimento do processo quando não houver a previsão de recursos orçamentários indicada nos autos.

Ademais, a Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, previu no art. 16, inciso II, que todo aumento de despesa será acompanhado de "declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias".

O § 1º do referido art. 16 traz algumas definições importantes para a compreensão acerca da adequação com a LOA e da compatibilidade com o PPA e a LDO, senão vejamos:

> I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
>
> II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Por fim, o inciso I do § 4º do dispositivo legal em comento caracteriza a "reserva orçamentária" como condição prévia para "empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras".

Marçal Justen Filho (2010) eleva a previsão de recursos orçamentários a um *status* de princípio constitucional com a seguinte definição:

> Qualquer contratação que importe dispêndio de recursos públicos depende da **previsão de recursos orçamentários**. Assim se impõe em decorrência do princípio constitucional de que todas as despesas deverão estar previstas no orçamento (art. 167, inc. I e II), somente podendo ser assumidos compromissos e deveres com fundamento na existência de receita prevista.

Joel de Menezes Niebuhr (2011) caracteriza esse ato como uma forma de demonstrar que a Administração possui um planejamento adequado de suas despesas, evitando uma futura condição de inadimplência, conforme se extrai abaixo:

> A exigência de indicação dos recursos orçamentários visa a evitar que contratos sejam celebrados sem que a Administração disponha, no seu orçamento, da previsão do montante necessário para realizar os respectivos pagamentos. Quer-se evitar contratações aventureiras e o inadimplemento da Administração. Note-se que o dispositivo não exige a disposição de recursos antes da licitação ou mesmo antes da celebração do contrato. O dispositivo exige apenas que se disponha dos recursos no exercício financeiro correspondente ao contrato, isto é, <u>que haja previsão dos recursos na respectiva lei orçamentária</u>. Cumpre insistir - porque deveras frequente é a confusão - que a Administração não precisa dispor, à época da licitação, do montante necessário para arcar com o contrato; <u>ela precisa apenas indicar que há previsões no orçamento para realizar os pagamentos futuros.</u>

Inúmeras são, também, as manifestações do Tribunal de Contas da União sobre a questão em epígrafe, o que demonstra que a Administração Pública não pode deflagrar os processos licitatórios tradicionais sem que haja disponibilidade orçamentária para tal, o que

em uma visão mais positivista representa credibilidade e segurança, porém, administrativamente falando, pode causar dificuldades na execução orçamentária dos órgãos.

A referida dificuldade advém do fato de que *a priori*, sem orçamento disponível, o órgão não pode iniciar um processo licitatório, ficando o planejamento adstrito à estimativa de gastos realizada por meio de pesquisas de preço de mercado. Ocorre que, é de conhecimento público que o valor final da contratação, quase que na totalidade das vezes, fica abaixo do valor estimado na fase interna do processo, resultando em uma "sobra" de orçamento.

O resíduo orçamentário que, em um primeiro momento, pode ser visto com bons olhos por conta da economia na qual o certame resultou, na prática, pode não ter o benefício esperado, haja vista que, pelo tempo necessário para seu trâmite, muitas vezes não há tempo hábil para a finalização de um processo licitatório, tornando o orçamento residual inaproveitado, o que resulta em sua devolução ao final do exercício.

A situação acima exposta é agravada ao se levar em conta que todos os anos, ao final do exercício, os ministérios responsáveis pelos órgãos do Governo Federal fazem um balanço orçamentário que fatalmente resulta na identificação de órgãos que não executaram seu orçamento na totalidade, possibilitando a transferência desse orçamento inutilizado aos órgãos que necessitem de complementação orçamentária, desde que os processos licitatórios estejam prontos ou na iminência de finalização.

No entanto, a contradição desse fato é iminente, visto que, pela letra da lei, nenhum processo licitatório pode ser iniciado sem que haja a respectiva previsão orçamentária, o que faz com que seja teoricamente impossível que algum órgão tenha processos prontos ou em andamento que necessitem de complementação orçamentária, a menos que descumpra a obrigação legal.

2.1.5. Características do Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é um procedimento de contratação citado pela Lei nº 8666/1993, em seu art. 15, inciso II, que visa dar maior rapidez e planejamento às aquisições públicas, gerando, também, economia de escala. O SRP foi regulamentado inicialmente pelo Decreto nº 3.931, de 19 de setembro 2001, que foi revogado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, atualmente vigente como norma regulamentadora desse sistema. Esse procedimento pode ser aplicado, também, na modalidade pregão, que foi criado pela Lei nº 10.520/2002 e atualmente é regulamentado pelo Decreto nº 5.450/2005.

Conforme art. 3º do decreto, as hipóteses em que a Administração Pública Federal pode utilizar o SRP são as seguintes:

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

É importante frisar que não se trata de outro tipo de modalidade licitatória, mas sim da adoção de um procedimento diverso daquele utilizado nas licitações tradicionais. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2013) assim o conceitua:

> Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração.

Hely Lopes Meirelles (2006), um dos precursores dos conceitos de SRP na doutrina pátria, definiu esse instrumento como:

> [...] o sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou serviços ao poder público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período e fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido. No entanto, é importante ressaltar que a Administração Pública não é obrigada a contratar quaisquer dos itens registrados. Essa é uma característica peculiar do SRP.

Em síntese, o SRP consiste em um procedimento licitatório, que pode ser realizado nas modalidades concorrência e pregão, em que o resultado é a assinatura de Ata de Registro de Preços (ARP), documento que deve conter a assinatura dos representantes do órgão gerenciador (aquele que está realizando a licitação) e da (s) empresa (s) vencedora (s), onde ela (s) se compromete (m) a fornecer o (s) objeto (s) da licitação pelo preço registrado.

A grande diferença do registro de preços para uma licitação tradicional é que, naquele, a assinatura da ata, com os preços registrados, não gera a obrigação da Administração de adquirir aquele objeto, ficando ao seu critério a contratação ou não com aquele fornecedor, e também a quantidade a ser adquirida, desde que esteja dentro da quantidade máxima prevista, que é aquela registrada na ata.

Existe a possibilidade de ser realizada nova licitação para a contratação do mesmo objeto registrado na ARP, desde que o órgão justifique motivadamente. Porém, é garantida ao beneficiário do registro a preferência de fornecimento em iguais condições, conforme texto do Art. 16 do Decreto nº 7.892/2013.

O SRP, não obstante siga os mesmos procedimentos da modalidade licitatória escolhida para realizá-lo, possui algumas características peculiares, que deverão ser desempenhadas pelos três tipos de órgãos que podem existir nesse sistema, quais sejam: o gerenciador, o participante e o participante extraordinário.

O órgão gerenciador é o que assume as maiores responsabilidades na condução do procedimento licitatório, pois ele deve, antes de divulgar a licitação, realizar uma consulta aos demais órgãos do governo, disponibilizando seu termo de referência, para que os interessados em contratar o mesmo objeto se manifestem, solicitando sua inclusão no processo, com a discriminação de suas quantidades.

Esse procedimento se chama Intenção de Registro de Preços – IRP e está previsto no art. 4º do Decreto nº 7.892/2013, sendo que sua dispensa só é permitida mediante justificativa do órgão. Salvo raras exceções, as solicitações de inclusão dos demais órgãos serão aceitas, tornando-os participantes, desde que eles confirmem, através de sistema próprio, sua intenção de seguir no processo, o que aumenta as quantidades constantes no termo de referência, teoricamente gerando economia de escala naquela contratação.

Ainda que a IRP já represente, por si só, um grande avanço processual, houve o surgimento de outra inovação procedimental, em mais um exemplo da evolução normativa pela qual a área de licitações vem passando, visto que foi editado o Decreto nº 8.250/2014, alterando alguns dispositivos do decreto regulamentador do SRP e, principalmente, introduzindo, em seu art. 2º o inciso VI, o conceito de compra nacional, nos seguintes termos:

> VI - compra nacional - compra ou contratação de bens e serviços, em que o órgão gerenciador conduz os procedimentos para registro de preços destinado à execução descentralizada de programa ou projeto federal, mediante prévia indicação da demanda pelos entes federados beneficiados;

Esse instrumento consiste, basicamente, numa forma de um único órgão agrupar previamente as necessidades de demais órgãos a serem beneficiados pelo programa ou projeto federal, que deverão ser informadas por eles, realizando os atos referentes ao processo licitatório, sem que seja necessária manifestação formal posterior, como ocorre na IRP.

O MEC vem tentando implantar esse tipo de processo no âmbito dos órgãos a ele vinculados, como, por exemplo, na compra de equipamentos de Tecnologia da Informação iniciada em dezembro de 2015, que demonstra os benefícios dessa prática na Administração Pública, haja vista que, devido à grande demanda de equipamentos, foi possível conseguir uma linha especial de fornecimento de uma fabricante de softwares operacionais (Microsoft), possibilitando uma considerável redução no valor estimado dos equipamentos.

Em ambos os tipos de procedimento, SRP comum e compra nacional, com a definição dos órgãos participantes e das quantidades a serem contratadas, o órgão gerenciador realizará todos os procedimentos de fase interna e externa da modalidade adotada. Após a finalização da licitação, será assinada a Ata de Registro de Preços correspondente.

A partir da assinatura da ata, o órgão promotor da licitação torna-se gerenciador desta ARP, devendo enviar cópia aos órgãos participantes e também zelar pelo interesse público, conduzindo eventuais renegociações dos preços registrados, aplicando penalidades por infrações na licitação, por descumprimento do pactuado na ata ou por descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações, tudo em conformidade com o disposto no art. 5º do decreto em comento.

O órgão participante deverá acompanhar o andamento da licitação se manifestando sempre que solicitado pelo órgão gerenciador. Além disso, nos termos do art. 6º, § 1º do decreto regulamentador, cabe a ele a aplicação das penalidades "decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador", sempre respeitando a ampla defesa e o contraditório.

Essa concentração de atos sob a responsabilidade do órgão gerenciador também é uma das finalidades do Decreto nº 8.250/2014, que visa dar maior celeridade e eficiência ao processo, evitando inúmeras outras manifestações que geralmente atrasam o andamento processual. Cabe ressaltar que, dentre as obrigações do órgão gerenciador, destaca-se que o parecer jurídico acerca da contratação passa a ser de demanda exclusiva da assessoria jurídica do órgão gerenciador (art. 9º,§ 4º), além da atribuição de consolidar as pesquisas de preços dos órgãos participantes, até mesmo nas compras nacionais (art. 5º, inc. IV).

Entre os componentes de um processo realizado por meio de SRP, existe, ainda, a figura do participante extraordinário (“caroneiro”), que é aquele órgão que não fez parte do planejamento da licitação e que, após assinada a ARP e disponibilizada na internet, manifesta interesse em utilizar aquele preço registrado.

De acordo com o disposto nos parágrafos do art. 22 do Decreto nº 7.892/2013, o participante extraordinário deverá consultar o órgão gerenciador da ARP, para que este se manifeste sobre a possibilidade de adesão, e caberá ao fornecedor beneficiário, optar pela aceitação ou não do fornecimento, nas mesmas condições estabelecidas na ARP, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas.

O referido decreto trouxe uma inovação muito importante no que diz respeito a essa prática, comumente chamada de “Pregão Carona”, limitando as adesões extraordinárias “ao quíntuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem” (art. 22, § 4º). Essa limitação se deu muito por conta do pregão carona ter sido utilizado de maneira equivocada por um longo tempo, fugindo de sua finalidade principal e causando sérios prejuízos ao governo e à economia.

O grande problema desse instrumento de contratação era que a falta de limites para as adesões fez com que se criasse uma espécie de mercado paralelo, destinado à negociação de atas, pois os fornecedores, ao vencerem uma licitação e assinarem uma ARP destinada a determinados itens, passaram a oferecer a adesão a essas atas para demais órgãos da Administração, na busca da multiplicação de seus lucros.

Tal prática representava um grave desrespeito aos princípios licitatórios, além de colocar os interesses particulares acima do interesse público, haja vista que as grandes empresas detentoras dos registros de preços obtinham lucros exorbitantes, sem que fosse proporcionada oportunidade de competição isonômica às demais empresas, já que a contratação era realizada diretamente, com a anuência do fornecedor e do órgão gerenciador, aproveitando-se, também, de gestores públicos irresponsáveis que se aproveitam das facilidades desse procedimento de “carona” para deixarem de realizar licitações próprias.

Superado esse período de mau uso, com a limitação introduzida pelo decreto regulamentador do SRP, pode-se afirmar que, quanto ao correto uso do Sistema de Registro de Preços nas contratações públicas, com a inclusão de órgãos participantes no momento oportuno, é cediço o ganho gerado na economia de escala, pois quanto mais quantidade, maior o “poder de barganha” da Administração, reduzindo custos.

Outro ponto importante é que, pelo fato do órgão gerenciador ser responsável pela condução da licitação, os órgãos participantes podem destinar seus servidores para a realização de outras tarefas, sem que deixe de ter suas necessidades atendidas, o que representa um enorme ganho administrativo para a gestão.

O art. 12 do Decreto nº 7.892/2013 determina que o prazo de validade da ARP não poderá ser superior a 12 (doze) meses, incluídas eventuais prorrogações. Ademais, o § 1º do referido artigo, prevê que é vedado qualquer acréscimo de quantitativos fixados na ata, inclusive aquele previsto no art. 65, § 1º da Lei nº 8.666/1993, somente podendo ocorrer essas alterações nos contratos decorrentes da ARP, que deverá ser assinado no prazo de validade da ata e cuja vigência será definida nos instrumentos convocatórios, nos termos dos §§ 2º, 3º e 4º do referido art. 12 do decreto.

Nas palavras de Marçal Justen Filho (2013), "a estimativa total funciona [...] como um fator de delimitação dos encargos e como um elemento de estimativa de preço unitário a ser praticado". Trata-se de um avanço no planejamento das contratações, pois as aquisições são realizadas somente de acordo com as reais necessidades, criando uma espécie de almoxarifado virtual, prática conhecida na iniciativa privada como *just in time*, que estabelece que nada deva ser produzido, transportado ou comprado antes do momento exato da necessidade.

Também representa um ganho à Administração o fato de que a disponibilidade de produtos registrados em ata torna desnecessária a realização de novas licitações, fazendo com que as contratações sejam mais eficientes, além de estarem sempre de acordo com os preços praticados no mercado, pois antes de cada contratação devem ser realizados orçamentos que comprovem sua vantajosidade.

Apesar de, no início, muitos gestores terem se afastado do Sistema de Registro de Preços, devido às dúvidas quanto aos procedimentos e a ausência de recursos informatizados, hoje em dia, diante das evidências positivas de seu uso, o SRP vem se consolidando e se tornando um importante aliado do governo na busca por uma maior eficiência administrativa, em detrimento do excesso de burocracia.

2.1.5.1. Desnecessidade de reserva orçamentária prévia

A redação do art. 7º, § 2º do Decreto nº 7.892/2013 indica que não é necessária dotação orçamentária prévia para a formalização de processo por meio de SRP, o que tem

sido apontado como um grande benefício da licitação para registro de preços em relação à licitação tradicional.

Marinho (2013) leciona que um dos passos importantes da fase interna da licitação é o despacho de autorização de gasto e de abertura da licitação, com posterior dotação orçamentária e reserva de verba, exceto nos casos de registro de preços, "onde a reserva somente será feita quando da efetiva compra do objeto". Tal entendimento decorre do fato do SRP não resultar, de imediato, na contratação, mas sim na assinatura de uma ARP que habilite o fornecedor para contratações futuras, fazendo com que este documento somente seja necessário quando o órgão efetivamente for solicitar a aquisição do item ou contratação do serviço previsto em ata, ou seja, quando o procedimento licitatório já estiver concluído.

O que pode soar como mera formalidade processual ganha ainda mais importância se forem levados em conta possíveis cenários de instabilidade econômica do país, como o vivenciado desde 2014, onde o Governo Federal tem realizado ajustes no seu orçamento na tentativa de minimizar o *déficit* nas contas públicas. Tal prática resulta na não liberação de toda cota de empenho prevista na LOA, o que impede a abertura de processos licitatórios tradicionais, haja vista que neles é imprescindível a declaração de disponibilidade orçamentária prévia, "porque há um compromisso que só em caráter excepcional pode ser revogado e anulado" (FERNANDES, 2013).

A falta de disponibilidade orçamentária faz com que não seja dado seguimento aos processos tradicionais, o que, nas palavras de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2013), pode ser combatido pela adoção do SRP, visto que, ao contrário da licitação convencional, este não obriga a Administração Pública, que pode realizar e o processo licitatório e deixar "a proposta mais vantajosa previamente selecionada, ficando no aguardo da aprovação dos recursos orçamentários e financeiros".

Complementando o entendimento acima exposto, sobre a não obrigação da Administração em contratar, que faz com que seja prescindível a reserva orçamentária prévia, Leão (1996) assim resume o procedimento de SRP:

> Em suma, produz-se tão somente uma tabela com os melhores preços e a ordem de classificação dos fornecedores, cujos preços serão registrados por meio de uma única licitação, ao fim da qual, em vez de adjudicado, o objeto do certame terá seu preço inscrito em ata.

Levando em conta que o trâmite de um processo licitatório pode durar meses, o órgão corre o risco de não ter como aproveitar a liberação de recursos contingenciados ou as

chamadas “sobras orçamentárias”, que são aquelas liberações de orçamento ocorridas de maneira aleatória no final do ano, para órgãos que já executaram seu orçamento na totalidade e ainda possuem demandas em aberto.

Para não deixar de suprir suas necessidades e aproveitar as liberações orçamentárias não previstas inicialmente, a entidade acabará por ser direcionada à realização de uma adesão extraordinária, espécie de contratação que é exceção à regra e, em respeito aos princípios constitucionais do processo licitatório, deve ser realizada somente em última hipótese e desde que demonstrada a vantajosidade daquele processo. Tal ato, apesar de justificável e dentro da legalidade, muitas vezes pode ser considerado como uma falha de planejamento na Administração, visto que, conforme será exposto adiante, o planejamento das contratações é parte importante da gestão pública.

2.1.6. Planejamento das contratações públicas

Segundo Paludo (2010), “o planejamento corresponde à primeira das quatro funções administrativas (planejar, organizar, dirigir e controlar), e consiste num processo para estabelecer objetivos e definir a maneira adequada para alcançá-los”. O mesmo autor complementa seu raciocínio da seguinte forma:

> Planejamento é um processo racional para a tomada de decisão, com vistas a selecionar e executar um conjunto de ações, necessárias e suficientes, que possibilitarão partir de uma situação atual existente e alcançar uma situação futura desejada.

Dentro do planejamento da organização se encontra, ainda, o planejamento estratégico, que possui um caráter mais amplo e abrangente que o planejamento tradicional, com seus efeitos impactando no futuro da organização, envolvendo a empresa em sua totalidade, com abrangência de todos os recursos e áreas de atividade, buscando atingir os objetivos em nível organizacional (PALUDO, 2010).

Sobre o planejamento estratégico, assim se posiciona Idalberto Chiavenato (2006):

> Planejamento estratégico é um processo organizacional compreensivo de adaptação, através da aprovação, tomada de decisão e avaliação. Procura responder a questões básicas como: por que a organização existe, o que ela faz e como faz. O resultado do processo é um plano que serve para guiar a ação organizacional por um prazo de três a cinco anos.

Na Administração Pública, em obediência ao princípio da economicidade, é imprescindível que haja, além do planejamento estratégico do órgão, um correto planejamento das compras públicas a serem realizadas, como forma de, dentre outros benefícios, diminuir o número de processos realizados e, consequentemente, os custos decorrentes deles. Ao por em prática esse entendimento, poder-se-á atender eficientemente a determinação legal de dar preferência ao sistema de registro de preços (SRP) nas compras públicas, disposição prevista no Art. 15, inciso II da Lei nº 8.666/1993.

Estima-se que o custo de publicação do aviso de licitação e do resultado de julgamento da mesma seja em torno de R$ 500,00 (quinhentos reais) para cada caso, considerando apenas os extratos no Diário Oficial, sendo que há casos em que se faz necessária a publicidade da licitação também em jornais de circulação local, nos termos do art. 21, III da Lei nº 8.666/1993.

Diante desse cenário, o gestor deve buscar alternativas para a redução de custos e aumento da eficiência das contratações, levando em conta, ainda, as limitações impostas pelos órgãos de controle à sua atuação, como no caso das compras realizadas por meio de dispensa de licitação, que devem ser utilizadas como uma exceção à regra geral do procedimento licitatório, e somente quando houver justificada vantagem para a Administração, conforme julgado do TCU, cujo relator foi o Ministro Ubiratan Aguiar (2006):

> Identifica-se a necessidade, motiva-se a contratação, para então, partir-se para verificação da melhor forma de sua prestação. Ou seja, a decisão pela contratação direta, por inexigibilidade ou dispensa, é posterior a toda uma etapa preparatória que deve ser a mesma para qualquer caso. A impossibilidade ou a identificação da possibilidade da contratação direta como a melhor opção para a administração, só surge após a etapa inicial de estudos. Como a regra geral é a licitação, a sua dispensa ou inexigibilidade configuram exceções. Como tal, portanto, não podem ser adotadas antes das pesquisas e estudos que permitam chegar a essa conclusão.

Tal entendimento baliza-se no fato de que compras diretas, na maioria das vezes, são realizadas em caráter urgente, não sendo precedidas de uma ampla pesquisa de preços de mercado, que reduza os custos estimados para a contratação, além de não permitirem uma grande competitividade, característica básica que faz do pregão eletrônico a modalidade mais atrativa para a Administração Pública.

Quanto a essa alegação de urgência para a realização de contratações diretas, muitas vezes utilizadas pelos gestores para compensar sua falta de planejamento, o Acórdão

nº 1.490/03 – 2ª Câmara (2003) considera que o fato da situação emergencial ser causada por inércia da administração, "não exime o responsável pela falha administrativa de sofrer as sanções disciplinares compatíveis".

Sobre a pesquisa de preços de mercado, o Tribunal de Contas da União, nas palavras do Ministro Raimundo Carreiro (2007), a define como sendo um importante instrumento de controle dos gastos, pois permite que a Administração preveja os valores a serem desembolsados e analise a viabilidade da realização da licitação. Vejamos:

> A importância da realização de uma ampla pesquisa de preços no mercado e de uma correta estimativa de custos é inconteste, pois fornece os parâmetros para a Administração avaliar a compatibilidade das propostas ofertadas pelos licitantes com os preços praticados no mercado e verificar a razoabilidade do valor a ser desembolsado, afastando a prática de atos possivelmente antieconômicos.
>
> O preço estimado é o parâmetro de que dispõe a Administração para julgar as licitações e efetivar contratações, e deve refletir adequadamente o preço corrente no mercado e assegurar efetivo cumprimento, dentre outros, dos princípios da economicidade e da eficiência.

O planejamento detalhado das aquisições, com a realização de grandes pregões, pode vir a ocasionar uma redução considerável no número de contratações urgentes, fazendo com que se tornem realmente raras exceções, e não uma prática comum, como acontece em muitos órgãos, desprovidos de uma boa gestão dos recursos públicos.

Outra questão que vem à tona com as contratações emergenciais, e que precisa ser analisada, é a realização das adesões extraordinárias às atas de registro de preços de outros órgãos. O uso indiscriminado desse tipo de contratação pode gerar a situação em que empresas que possuem atas de registro de preços vigentes se sintam no direito de contatarem os responsáveis pelas compras nos órgãos públicos oferecendo suas atas, criando uma espécie de mercado de atas de registro de preços, privilegiando grandes empresas que possuem grandes contratos.

Essa prática tende a trazer questionamentos sobre a existência de fraudes nas compras públicas, pois gestores mal intencionados podem aceitar benefícios oferecidos por essas grandes empresas em troca de adesões às suas atas, que muitas vezes são realizadas sem haver a real necessidade do órgão, por motivos que passam longe do interesse público.

3. METODOLOGIA

A pesquisa se classifica como descritiva, documental e bibliográfica, com abordagem quantitativa e qualitativa dos dados coletados, sendo que as principais fontes de pesquisa, no que diz respeito às informações de execução orçamentária do IFMS, foram o sistema SIAFI e os relatórios de gestão de 2011 a 2015 do órgão.

A classificação como descritiva se deve ao fato dos dados coletados relatarem as características da execução orçamentária do órgão, através de técnicas padronizadas de coleta de informações, no caso, a consulta ao sistema SIAFI e aos relatórios de gestão.

Vergara (2000) entende que, embora sirva de base para a explicação dos fenômenos tratados, a pesquisa descritiva não tem o compromisso de explica-los, pois apenas expõe suas características. Triviños (1987) segue o mesmo raciocínio ao defender que "o estudo descritivo pretende descrever, com exatidão, os fatos e fenômenos de determinada realidade".

Quanto à classificação como documental e bibliográfica, ela se dá pelo fato do trabalho tratar de informações já existentes e disponíveis para consulta, sendo que é bibliográfica no que diz respeito ao referencial teórico, pois se baseia principalmente no conteúdo de livros e artigos científicos, enquanto que na questão dos dados orçamentários coletados, classifica-se como documental, pois estes foram retirados do sistema SIAFI e dos relatórios de gestão do órgão, que podem ser considerados fontes primárias, para receberem um tratamento diferenciado, interpretando-os no contexto da execução orçamentária e possíveis melhorias a serem implantadas.

Em termos gerais, os dois tipos de pesquisa (bibliográfica e documental) possuem o documento como principal fonte de investigação, sendo que, conforme Figueiredo (2007), esses documentos trazem seu conteúdo para elucidar determinadas questões e servir de prova para outras, de acordo com o interesse do pesquisador. Percebe-se que, neste estudo, a revisão bibliográfica assume o caráter explicativo, de abordagem de conceitos, enquanto que a coleta de dados é utilizada como prova para as questões orçamentárias levantadas.

Oliveira (2007) entende que a pesquisa bibliográfica é um "estudo direto em fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica", sendo que "o mais importante para quem faz opção pela pesquisa bibliográfica é ter a certeza de que as fontes a serem pesquisadas já são reconhecidamente do domínio científico", o que no caso em comento fica claro, haja vista que a bibliografia é oriunda de autores reconhecidos nacionalmente, com obras respeitadas e consolidadas.

Quanto à pesquisa documental, Oliveira (2007), apesar de considera-la muito próxima à bibliográfica, caracteriza-a como uma "busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação", alertando para o fato de que "o trabalho do pesquisador (a) requer uma análise mais cuidadosa, visto que os documentos não passaram antes por nenhum tratamento científico".

Sendo assim, trata-se de uma pesquisa em fontes primárias (documentos do governo), por serem obtidos dados originais, sem qualquer tratamento científico prévio, e em fontes secundárias (bibliografia), visto que os conceitos retirados da doutrina são o chamado estado da arte do conhecimento, pois foram trabalhados por estudiosos e já se enquadram como domínio científico.

Para entender a classificação realizada, é muito importante que se tenha conhecimento do conceito técnico de documento, o que, em uma definição clássica de Phillips (1974) pode ser considerado como "quaisquer materiais escritos que possam ser usados como fonte de informação sobre o comportamento humano". Esta representa, sem dúvida, uma visão positivista, em que, de acordo com Vieira, Peixoto e Khoury (1995), o documento se mostrava uma prova histórica e objetiva, que garantia fidelidade aos fatos registrados.

Logicamente essa conceituação foi evoluindo com o passar dos anos, principalmente impulsionada pela chamada Escola de Annales, um movimento historiográfico que privilegiou métodos pluridisciplinares e incorporou as Ciências Sociais à História, baseando-se no periódico acadêmico francês "Annales d'histoire économique et sociale". Vieira, Peixoto e Khoury (1995) assim definiram esse processo:

> Para esses historiadores o acontecer histórico se faz a partir dos homens. Daí o documento histórico se produzir com tudo o que, pertencendo ao homem, depende do homem, exprime o homem, demonstra a presença, a atividade, os gostos e as maneiras de ser do homem. Nesse caso, ao documento incorporam-se outros de natureza diversa, tais como objetos, signos, paisagens, etc.

Cellard (2008) traz um resumo desse movimento e dos impactos que ele trouxe ao conceito de documento, que se mostrou consideravelmente ampliado, ao definir que "tudo o que é vestígio do passado, tudo o que serve de testemunho, é considerado como documento ou 'fonte'", ou seja, "pode tratar-se de texto escritos, mas também de documentos de natureza iconográfica e cinematográfica, ou de qualquer outro tipo de testemunho registrado, objetos do cotidiano, elementos folclóricos, etc.".

Appolinário (2009) traz uma definição ainda mais abrangente ao estabelecer que documento possa ser qualquer unidade que sirva para consulta, estudo ou prova, contemplando impressos, manuscritos, registros audiovisuais e sonoros, imagens, etc. Para consolidar essa visão conceitual extensiva, a Associação de Arquivistas Brasileiros define o documento como qualquer informação fixada em um suporte (AAB, 1990).

Considerando a pesquisa como um todo, seu caráter documental se embasa nas fontes de consulta utilizadas, em especial o sistema SIAFI e os Relatórios de Gestão do IFMS, que permitirão um mapeamento bem detalhado da execução orçamentária do órgão, traçando um panorama das modalidades licitatórias utilizadas e dos objetos adquiridos/contratados, permitindo que, mediante a aplicação de técnicas de planejamento, as contratações do órgão sejam otimizadas, com vistas a gerar maior economicidade e possibilitar um aumento no atendimento de demandas.

Quanto à abordagem dos dados coletados, a característica qualitativa se manifesta no fato dos mesmos levarem a um aprofundamento da compreensão acerca da execução orçamentária, da maneira como o órgão realiza suas contratações. O objetivo da amostra é de produzir informações aprofundadas e ilustrativas: seja ela pequena ou grande, o que importa é que ela seja capaz de produzir novas informações (DESLAURIERS, 1991).

Já o lado quantitativo da pesquisa é demonstrado pela quantificação dos seus resultados, pela objetividade com que os dados são tratados, de forma que possam servir de instrumento para a compreensão da realidade em comento. Segundo Fonseca (2002), “a pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc.”.

No tratamento das informações obtidas, muitas vezes pode ser feito o uso de diferentes métodos de forma combinada, aliando-se o qualitativo ao quantitativo (FREITAS et al., 2000), que é o que ocorre no caso em epígrafe, onde, além da análise quantitativa, referente ao montante executado do orçamento, serão utilizados conceitos e procedimentos legais, bem como se recorrerá à doutrina, especificamente às teorias do procedimento licitatório, do SRP, do planejamento e da execução orçamentária, para embasar a análise qualitativa desses dados. Cumpre salientar que “a utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente” (FONSECA, 2002).

Por fim, há de se ressaltar que o critério utilizado para mensurar a execução orçamentária foi o ano de emissão da nota de empenho, pois, conforme dispõe o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, presente no Título VI da referida lei (“Execução do Orçamento”), “empenho

de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento", ou seja, conclui-se que, a partir do momento em que uma despesa é empenhada, o crédito orçamentário correspondente a ela é executado, tanto que o art. 59 é claro ao prever que "o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos".

Sendo assim, o orçamento foi considerado executado de acordo com o ano da emissão da nota de empenho, independente da data de liquidação do mesmo ou da data em que o processo teve início.

4. DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL

Seguindo o conceito de Araújo (2005), esse ponto da pesquisa se traduz na análise da situação organizacional como um todo, permitindo apontar soluções para as situações identificadas. Kerzner (2002) complementa essa ideia ao classificar o diagnóstico organizacional como o instrumento que possibilita buscar informações e identificar problemas dentro da organização.

O IFMS ainda é uma instituição nova, com pouco mais de 05 (cinco) anos de efetivo funcionamento, por isso, as práticas administrativas utilizadas na instituição vêm passando por um constante amadurecimento, buscando o melhor investimento dos recursos recebidos do Governo Federal.

Considerando a problematização da pesquisa, que se refere basicamente à eficiência dos gastos públicos no IFMS, buscou-se analisar a situação da execução orçamentária do órgão nos anos de 2011 a 2015, verificando a utilização do Sistema de Registro de Preços em seus processos, bem como as situações em que ele poderia ter sido utilizado, em especial os casos de adesões extraordinárias às ARP, para que se verifique se esse procedimento pode ser um instrumento que confere eficiência ao planejamento e execução das aquisições/contratações e se o seu uso, nos casos em que ele for aplicável, poderá gerar benefícios para o IFMS como integrante do planejamento orçamentário.

Com relação aos tipos de processos usualmente realizados para a execução orçamentária do instituto, haverá uma explanação acerca de alguns motivos que levaram a gestão a adota-los.

Os quadros abaixo discriminam o montante e o percentual do orçamento utilizado para cada tipo de despesa pública prevista (corrente ou de capital):

Quadro 1: Despesas correntes (Custeio)

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Dotação orçamentária	R$ 9.989.245,00	R$ 13.999.716,00	R$ 24.951.355,00	R$ 28.145.899,00	R$ 28.518.380,00
Valor empenhado	R$ 8.960.495,62	R$ 12.701.172,08	R$ 21.938.559,75	R$ 26.359.973,64	R$ 28.025.123,68
Percentual de execução	89,70%	90,72%	87,93%	93,65%	98,27%
Dotação não utilizada	R$ 1.028.749,38	R$ 1.298.543,92	R$ 3.012.795,25	R$ 1.785.925,36	R$ 493.256,32

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 2: Despesas de capital (Investimento)

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Dotação orçamentária	R$ 26.677.328,00	R$ 35.858.669,00	R$ 30.952.544,00	R$ 42.953.112,00	R$ 18.295.541,00
Valor empenhado	R$ 22.275.017,71	R$ 16.652.851,53	R$ 20.292.001,68	R$ 26.441.520,00	R$ 9.222.816,00
Percentual de execução	83,50%	46,44%	65,56%	61,56%	50,41%
Dotação não utilizada	R$ 4.402.310,29	R$ 19.205.817,47	R$ 10.660.542,32	R$ 16.511.592,00	R$ 9.072.725,00

Fonte: elaborado pelo autor.

Segue abaixo um quadro resumo, com vistas a facilitar a visualização da execução orçamentária do órgão:

Quadro 3: Resumo da execução orçamentária

	Despesas correntes (Custeio)	**Despesas de capital (Investimento)**
2011	89,70%	83,50%
2012	90,72%	46,44%
2013	87,93%	65,56%
2014	93,65%	61,56%
2015	98,27%	50,41%

Fonte: elaborado pelo autor.

Há de se frisar que, desde 2014, o IFMS vem sofrendo alguns contingenciamentos na liberação de cotas orçamentárias por parte de seu órgão superior, o Ministério da Educação, por isso, ainda que haja a previsão de recursos na LOA, o montante total não é liberado para o órgão, razão pela qual o quadro de execução orçamentária acima apresenta, principalmente nos anos de 2014 e 2015, divergência com a real situação orçamentária, pois nesses anos o orçamento executado foi muito próximo de 100% (cem por cento) da cota liberada pelo MEC, que foi abaixo do valor previsto na LOA para o IFMS.

De acordo com informações obtidas junto à Pró-reitoria de Administração - PROAD do órgão, em 2014 foi contingenciado algo em torno de 7,5% (sete e meio por cento)

do orçamento de custeio e mais de 30% (trinta por cento) do orçamento de investimento. Em 2015 o cenário foi ainda pior, com contingenciamento de 10% (dez por cento) da verba de custeio e de mais de 45% (quarenta e cinco por cento) da verba de investimento.

É importante ressaltar que os percentuais de execução orçamentária quase nunca batem exatamente os 100% (cem por cento), por conta de todas as movimentações que ocorrem no encerramento do exercício, como, por exemplo, a distribuição das "sobras orçamentárias" entre os órgãos, mecanismo em que o orçamento não utilizado em determinado órgão, gera cota orçamentária para que outro possa aproveita-lo.

Diante dessas considerações, passou-se à análise da aplicação do SRP nos processos licitatórios do órgão, lembrando que, conforme art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, em síntese, esse procedimento poderá ser adotado nos casos de: necessidade de contratações frequentes, conveniência de entrega parcelada, remuneração por unidade de medida ou regime de tarefa, atendimento a mais de um órgão ou programa de governo e impossibilidade de se definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração, ou seja, não são todos os tipos de contratação que permitem o uso do SRP, o que pode ajudar a explicar a variação nos percentuais de utilização desse procedimento no órgão.

A pesquisa apontou que, excluídos os casos de dispensa de licitação, inexigibilidade de licitação e "não se aplica", que tratam de ocasiões específicas e com amparo legal diferenciado, tem-se a seguinte situação com relação ao uso do SRP nas licitações:

Quadro 4: Percentual de licitações por Sistema de Registro de Preços

	Concorrências Públicas	**Pregões Tradicionais**	**Pregões SRP**	**Percentual de uso do SRP**
2011	8	21	3	9,38%
2012	1	19	28	58,33%
2013	2	11	45	77,59%
2014	0	7	45	86,54%
2015	2	12	32	69,57%

Fonte: elaborado pelo autor.

Os dados acima revelam grande evolução do IFMS na utilização desse meio de contratação, porém, não se trata de uma análise totalmente coerente, haja vista que, conforme já exposto, o uso do SRP nas concorrências públicas para execução de obras e serviços de

engenharia não está totalmente regulamentado, fazendo com que sofra grande resistência nos órgãos executores e resultando, inclusive, em poucas manifestações dos órgãos de controle a respeito, o que gera um cenário de insegurança acerca do assunto. Sendo assim, mostra-se mais confiável e fidedigno, em especial no órgão pesquisado, analisar o uso do SRP apenas com relação ao número de pregões realizados, conforme será exposto a seguir:

Quadro 5: Percentual de Sistema de Registro de Preços nos pregões

	Pregões Tradicionais	**Pregões SRP**	**Percentual de uso do SRP**
2011	21	3	12,50%
2012	19	28	59,57%
2013	11	45	80,36%
2014	7	45	86,54%
2015	12	32	72,73%

Fonte: elaborado pelo autor.

Percebe-se que a utilização do SRP em relação aos pregões realizados pelo IFMS demonstra um percentual ainda maior, seguindo uma tendência de evolução, com um pequeno recuo em 2015, mas que ainda representa um grande uso desse meio de contratação.

Um fator que impactou consideravelmente nessa pequena redução do uso do SRP no ano de 2015 foi o crescimento das contratações por meio de adesão extraordinária, conforme será demonstrado mais abaixo, pois muitos dos processos realizados por esse meio poderiam ter sido providenciados através de SRP.

O número de licitações realizadas por meio de SRP no órgão corrobora com a situação de amadurecimento e ganho de experiência dos servidores, pois, nos 02 (dois) primeiros anos de efetiva operação do IFMS, o uso desse meio de contratação nos processos licitatórios foi consideravelmente menor que nos 03 (três) últimos anos pesquisados, quando, logicamente, os servidores responsáveis já possuíam maior conhecimento dos benefícios do SRP e dos procedimentos e requisitos para sua utilização.

Outro fato que deve ser levado em conta, ajudando a explicar o menor percentual de uso do SRP nos anos de 2011 e 2012, é que nessa época o IFMS passava por um considerável processo de expansão, o que resultou na realização de várias concorrências públicas, cujo objeto era a execução das obras das instalações físicas dos *campi* e da Reitoria, ou seja, grande parte do orçamento foi destinada às obras, o que fez com que, por ainda não

existir uma regulamentação adequada para o uso do SRP nos processos de concorrências referentes à realização de obras, sua utilização tenha sido reduzida nesses anos.

A pesquisa englobou, também, o montante gasto em processos de adesão extraordinária, que, apesar de todo o amparo legal, doutrinariamente enfrenta muita oposição, tendo em vista suas características conflitantes com os princípios licitatórios, conforme abordado anteriormente. O quadro abaixo traz o cenário desse tipo de contratação no órgão em comento.

Quadro 6: Valores anuais gastos por meio de adesão extraordinária

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Reitoria	R$ 283.028,48	R$ 2.777.590,00	R$ 566.125,00	R$ 4.321.602,00	R$ 637.746,07
***Campus* Aquidauana**	-	-	-	-	R$ 268.010,71
***Campus* Campo Grande**	-	-	-	R$ 3.523.681,08	R$ 182.410,56
***Campus* Corumbá**	-	-	-	R$ 57.475,00	R$ 302.960,75
***Campus* Coxim**	-	-	-	R$ 112.912,43	R$ 19.767,00
***Campus* Nova Andradina**	R$ 2.382,00	R$ 5.509,80	-	-	R$ 479.998,00
***Campus* Ponta Porã**	-	-	-	-	R$ 8.555,21
***Campus* Três Lagoas**	-	-	-	-	R$ 373.540,17
Valor total gasto	**R$ 285.410,48**	**R$ 2.783.099,80**	**R$ 566.125,00**	**R$ 8.015.670,51**	**R$ 2.272.988,47**

Fonte: elaborado pelo autor.

Ainda que não haja um padrão de gastos estabelecido, os números demonstram que, em geral, o montante despendido por meio desse tipo de contratação é elevado, podendo trazer à tona questionamentos acerca do planejamento do órgão.

Pesa contra essa prática, também, o fato de que algumas contratações se repetem entre as unidades do IFMS (Reitoria e *campi*) durante o período pesquisado, o que leva a crer

que poderia ser realizado um pregão por SRP para suprir essa demanda comum, seguindo a corrente adotada quanto às compras nacionais, que poderia representar economia de escala na contratação, além de dar chances às empresas do ramo de competirem em igualdade de condições, em respeito a princípios basilares das licitações públicas, tais como o da isonomia e da competitividade.

O quadro abaixo traz uma síntese de quais foram os objetos das adesões extraordinárias à ARP repetidas pelo menos 03 (três) vezes durante os anos pesquisados, indicando em qual unidade as contratações foram realizadas:

Quadro 7: Objetos que se repetiram nas adesões extraordinárias do órgão, com suas respectivas unidades

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Contratação de empresa especializada no gerenciamento de combustível para a frota	-	-	-	CG	AQ, CB, NA, PP e TL
Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza e conservação	-	-	-	CG	AQ, PP e TL
Aquisição de computadores	-	RT	-	CG	RT
Aquisição de mobiliário em geral	RT	-	RT	RT	CX e TL
Aquisição de gêneros alimentícios disponibilizados pelos órgãos (café, chá, açúcar e adoçante)	RT e NA	NA	-	-	CG

Fonte: elaborado pelo autor.

Há de se destacar, ainda, que a gestão orçamentária do IFMS durante o início de seu funcionamento e, por conseguinte a realização dos processos licitatórios, deu-se de forma centralizada, onde as demandas dos *campi* eram encaminhadas à Reitoria e esta realizava as aquisições e contratações necessárias, por isso, os contratos de terceirização de serviços eram únicos e supriam todas as unidades do órgão, sendo que o encerramento do prazo de vigência dos mesmos impactou em todo o instituto.

Considerando que, a partir de 2013, teve início o processo de descentralização orçamentária do IFMS, passando aos *campi* a responsabilidade de atender suas demandas locais e realizar os processos licitatórios necessários, estas unidades começaram a trabalhar no

sentido de realizar suas contratações, nomeando, então, seus pregoeiros e suas equipes de apoio.

Diante desse cenário de descentralização de responsabilidades, a Pró-reitoria de Administração, a partir do segundo semestre de 2014, implantou um ciclo de reuniões entre seus representantes e os representantes dos *campi*, para que, utilizando-se do conceito de compras nacionais, o instituto pudesse definir os processos comuns a todas as unidades e cada uma ficasse responsável por realizar um pregão SRP para suprir determinada demanda, de forma que as demais pudessem aderir à IRP do processo e serem devidamente atendidas. A ideia, inicialmente, mostrou-se muito positiva, pois os grandes contratos de terceirização de serviços estavam prestes a expirar e haveria muitas demandas comuns às unidades do IFMS.

No entanto, devido à complexidade de algumas contratações, com muitas cláusulas específicas que resultaram em inúmeras dificuldades durante o andamento dos processos licitatórios, e à falta de experiência dos servidores envolvidos nos processos, que há pouco haviam se tornado pregoeiros, algumas necessidades não puderam ser atendidas a tempo, o que ajuda, e muito, a explicar a concentração de adesões extraordinárias (pregões carona) nos anos de 2014 e 2015, conforme explicita o quadro acima.

As adesões extraordinárias às ARP referentes às contratações de empresas especializadas no gerenciamento de combustível para a frota do IFMS e na prestação de serviços de limpeza e conservação se deram pelo fato de ter vencido o prazo do contrato que o órgão possuía para atender essas demandas, sendo que, a solução encontrada pelo órgão foi, depois de comprovada a vantajosidade da contratação, realiza-la por meio de pregão carona, de forma que os serviços a serem prestados não fossem prejudicados pela falta desses contratos.

Nos quadros a seguir, será demonstrado o montante dispendido pelas unidades do IFMS na realização de cada adesão extraordinária repetida, bem como seu percentual em relação ao montante total gasto com esse tipo de processo (pregão carona) naquele ano, como forma de visualizar o impacto orçamentário das contratações em epígrafe.

Quadro 8: Montante gasto por cada unidade nas adesões extraordinárias repetidas

		2014		**2015**	
	Unidade	**Valor**	**%**	**Valor**	**%**
Contratação de empresa especializada no gerenciamento de combustível para a frota	AQ	-	-	R$ 30.098,52	11,23%
	CG	R$ 42.801,44	1,21%	-	-
	CB	-	-	R$ 53.160,75	17,55%
	NA	-	-	R$ 130.390,00	27,16%

	PP	-	-	R$ 6.960,41	81,36%
	TL	-	-	R$ 30.665,00	8,21%

		2014		2015	
	Unidade	**Valor**	**%**	**Valor**	**%**
Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza e conservação	AQ	-	-	R$ 165.376,86	61,70%
	CG	R$ 184.674,00	5,24%	-	-
	TL	-	-	R$ 271.196,90	72,60%

		2012		2014		2015	
	Unidade	**Valor**	**%**	**Valor**	**%**	**Valor**	**%**
Aquisição de computadores	CG	-	-	R$ 2.437.700,00	69,18%	-	-
	RT	R$ 596.100,00	21,46%	-	-	R$ 438.617,70	68,78%

		2011		2013		2014		2015	
	Unidade	**Valor**	**%**	**Valor**	**%**	**Valor**	**%**	**Valor**	**%**
Aquisição de mobiliário	CX	-	-	-	-	-	-	R$ 18.876,00	95,49 %
	RT	R$ 98.853,00	34,93 %	R$ 457.458,00	80,80 %	R$ 2.937.602,00	67,97 %	-	-
	TL	-	-	-	-	-	-	R$ 18.176,00	4,86 %

		2011		2012		2015	
	Unidade	**Valor**	**%**	**Valor**	**%**	**Valor**	**%**
Aquisição de gêneros alimentícios (café, chá, açúcar e adoçante)	CG	-	-	-	-	R$ 1.448,80	0,79%
	NA	R$ 2.382,00	100%	R$ 5.509,80	100%	-	-
	RT	R$ 1.000,00	0,35%	-	-	-	-

Fonte: elaborados pelo autor.

Os dados acima possibilitam uma visão mais ampla da execução orçamentária do IFMS durante o período pesquisado (2011 – 2015), o que permitirá um maior embasamento das decisões a serem tomadas no âmbito no planejamento da execução orçamentária.

É muito importante salientar que, quanto à realização das adesões extraordinárias em detrimento dos pregões por SRP do próprio órgão, não há qualquer garantia de que se fosse realizado este último tipo de processo haveria maior economicidade ou vantajosidade ao

órgão. Tampouco o objetivo do presente estudo é desqualificar as contratações realizadas por meio de adesão extraordinária, pois, em muitas situações, esse tipo de processo ainda se mostra o mais célere e vantajoso a ser adotado, estando esse tipo de processo, quando realizado no âmbito do IFMS, de acordo com o princípio da legalidade e em consonância com a função social do órgão.

A pesquisa em comento tem o condão de servir de base para a tomada de decisões futuras, pois traz um panorama da execução orçamentária do instituto, permitindo que se identifiquem, de maneira mais clara, os pontos passíveis de aperfeiçoamento.

5. PLANO DE AÇÃO

O plano de ação, seguindo o conceito de Araújo (2005), permite que sejam apontadas soluções para as situações identificadas, mediante análise da situação organizacional como um todo. Trata-se de uma ótima ferramenta estratégica na busca de se atingir um resultado desejado ou de se resolver algum tipo de problema.

Para que o plano de ação seja eficiente é necessário que sejam estabelecidas etapas e haja o seu devido controle, por isso, a ferramenta de gestão utilizada para formata-lo é a já consagrada 5W2H, ferramenta esta que é oriunda da Gestão da Qualidade e permite uma visão abrangente de todo o plano estabelecido, de forma que se possa controlar as etapas estipuladas e medir sua eficiência.

A ferramenta 5W2H pode ser explicada, de forma didática e sintetizada, como uma metodologia que funciona por meio de um mapeamento de atividades e responsáveis por sua realização, devendo ser respondidas as seguintes questões: O quê? (*What*?); Por quê? (*Why*?); Quem? (*Who*?); Onde? (*Where*?); Quando? (*When*?); Como? (*How*?); e Quanto? (*How Much*?). Percebe-se, então, que sua nomenclatura deriva das iniciais, em inglês, das questões a serem respondidas para a efetivação do planejamento estabelecido.

Diante dessas considerações e levando em conta todo o diagnóstico organizacional feito anteriormente, será proposto um plano de ação que vise uma melhor gestão do orçamento do órgão pesquisado, no caso o IFMS, buscando fornecer meios para que seus gestores tenham maior controle e conhecimento da execução orçamentária e seus benefícios para a instituição.

A presente pesquisa identificou que, apesar de nos últimos anos o IFMS ter sido diretamente atingido pelo contingenciamento orçamentário que o Governo Federal vem realizando, foi possível executar a totalidade da cota orçamentária disponibilizada nos exercícios 2014 e 2015.

No entanto, foi identificada uma quantidade elevada de adesões extraordinárias a processos de outros órgãos, com o agravante de que algumas dessas contratações se repetiram entre as unidades do IFMS (Reitoria e *campi*), o que, do ponto de vista técnico quanto aos processos licitatórios, pode ser visto de maneira negativa por conta das discussões acerca da utilização do pregão carona nas contratações públicas, conforme já exposto anteriormente, e, ainda, como uma fragilidade no planejamento do órgão.

Sendo assim, a proposta de melhoria resultante desse estudo é no sentido de se estabelecer uma ferramenta de planejamento de processos licitatórios onde fiquem definidas

as prioridades de aquisição/contratação para o exercício seguinte, com base em uma ampla discussão entre os atores envolvidos nas atividades do órgão, sintetizando as necessidades administrativas e educacionais e adequando-as à disponibilidade orçamentária de cada unidade do instituto.

O instrumento proposto seria um planejamento anual de contratações, documento este que descreveria de maneira expressa a forma como o orçamento seria executado no exercício seguinte, contendo as demandas e os valores estimados para seu atendimento, bem como a prioridade de realização de cada processo.

A utilização do SRP seria fundamental nesse contexto, haja vista que, por conta da validade da ARP ter a possibilidade de se estender por até 12 (doze) meses, muitos processos poderiam ser iniciados e, até mesmo, finalizados tão logo o planejamento fosse aprovado, com a assinatura de uma ARP que poderia ser tranquilamente utilizada durante o exercício seguinte, evitando, assim, o acúmulo de demandas e possíveis medidas emergenciais no futuro.

O planejamento anual de contratações poderá ser mais bem visualizado com base nos quadros 5W2H a seguir, que fornecerão uma visão mais completa do instrumento proposto. Posteriormente, os pontos principais serão explicados de forma mais detalhada.

Quadro 9: Plano de ação da Reitoria

O que?	Criação de um planejamento anual para as contratações, a ser aplicado na execução orçamentária do exercício seguinte.
Por quê?	Para definir de que forma será executado o orçamento do ano seguinte, estabelecendo as prioridades, para que haja tempo hábil para a realização dos processos licitatórios, evitando contratações emergenciais.
Quem?	O Pró-reitor de Administração fica responsável pela condução das reuniões, que terão a participação de representantes de todos os setores da Reitoria (Pró-reitorias, diretorias sistêmicas, gabinete do Reitor, protocolo e ouvidoria) e do Reitor.
Onde?	Reitoria do IFMS.
Quando?	Após o envio do projeto da LOA ao Congresso Nacional, que é quando se tem uma previsão aproximada do orçamento do exercício seguinte.
Como?	Por meio de reuniões sequenciais, onde estarão presentes o Pró-reitor de Administração e os chefes dos demais setores da Reitoria, além do Reitor da instituição.
Quanto?	Não há custos diretos previstos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A ideia principal desse instrumento de planejamento é propiciar uma maior integração entre os setores da Reitoria, compartilhando a responsabilidade por definir como será aplicada a fração orçamentária que não está comprometida com despesas fixas, de forma que a Administração tenha conhecimento das prioridades de cada setor.

A proposta é que, ao se tomar conhecimento do PLOA e do provável orçamento futuro, haja uma reunião entre os chefes de setores da Reitoria, para que o Pró-reitor de Administração informe sobre o orçamento do órgão para o ano seguinte e comunique o montante do orçamento que não estará comprometido com as despesas ordinárias e que poderá ser aplicado no atendimento de outras demandas, definindo, em conjunto, como se dará a execução daquele recurso.

A cada chefia cabe compilar as necessidades de seus setores, para que em uma futura reunião de planejamento, sejam definidos os processos necessários, a ordem de prioridade e a provável data de início da montagem dos mesmos. A partir da redação do documento de planejamento, poderá ter início a instrução dos processos, de acordo com o que fora definido.

Percebe-se que não há custos diretos envolvidos nesse plano de ação, haja vista se tratar apenas de uma questão de organização de agendas dos gestores, para que possam participar das reuniões previstas e compartilhem as informações obtidas com seus servidores, o que se mostra totalmente compatível com as tarefas cotidianas das chefias.

Quadro 10: Plano de ação dos *campi*

O que?	Criação de um planejamento anual para as contratações, a ser aplicado na execução orçamentária do exercício seguinte.
Por quê?	Para definir de que forma será executado o orçamento do ano seguinte, estabelecendo as prioridades, para que haja tempo hábil para a realização dos processos licitatórios, evitando contratações emergenciais.
Quem?	O Diretor de Administração fica responsável pela condução das reuniões, que terão a participação de representantes de todos os setores do *campus* (diretorias e coordenações, em especial as coordenações de cursos) e do Diretor-Geral.
Onde?	Cada *campus* do IFMS.
Quando?	Após o envio do projeto da LOA ao Congresso Nacional, que é quando se tem uma previsão aproximada do orçamento do exercício seguinte.
Como?	Por meio de reuniões sequenciais, onde estarão presentes o Diretor de Administração e os chefes dos demais setores do *campus*, além do respectivo Diretor-Geral.

Quanto?	Não há custos diretos previstos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim como no caso da Reitoria, o foco da presente proposta é que o instrumento de planejamento em questão propicie uma maior integração entre os setores do *campus*, principalmente aproximando da Administração os professores, representados pelos coordenadores de cursos, de forma que eles também possam se sentir responsáveis por definir como será aplicada a fração orçamentária que não está comprometida com as despesas fixas apresentadas pela Administração.

Considerando as características dos *campi*, a proposta é que o planejamento das contratações ganhe proporções ainda maiores, aproveitando-se do conceito de orçamento participativo anteriormente abordado e trazendo os alunos e professores para mais perto da gestão da unidade, concedendo-lhes poderes decisórios no que se refere à aplicação dos recursos que refletirão diretamente em suas atividades.

A participação popular poderá ser feita por meio de votações em que eles ajudem a decidir onde deverão ser aplicados os recursos e qual a ordem de prioridade para tal, logicamente mediante critérios preestabelecidos pela Administração, em conjunto com os coordenadores de curso, que ficarão responsáveis pela organização das votações.

Estas medidas trarão muito mais transparência à gestão dos *campi*, ajudando, até mesmo, a diminuir as pressões sobre os gestores, pois a comunidade poderá ter participado do processo de decisão e, assim, sentir-se-á parcialmente responsável pelo andamento dos processos do *campus*, podendo, ainda, contribuir para o surgimento de uma cultura de acompanhamento e controle dos mesmos.

Do mesmo modo que na Reitoria, ainda caberá às chefias compilar as necessidades administrativas de seus setores, para que nas futuras reuniões de planejamento, após as votações de alunos e professores, sejam realmente definidos os processos necessários, a ordem de prioridade e a provável data de início da montagem dos mesmos.

Ademais, também não haverá custos diretos envolvidos no plano de ação dos *campi*, bastando um consenso de agendas entre os gestores, alunos e professores, para que possam participar das reuniões e votações previstas, sem prejudicar o andamento da unidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos dados obtidos na pesquisa, infere-se que a execução orçamentária do IFMS, de modo geral, apresentou índices muito satisfatórios, atingindo a excelência nos anos de 2014 e 2015 em que, mesmo com o montante empenhado estando abaixo do previsto na LOA, foi executada quase que a totalidade da cota orçamentária liberada pelo MEC. É importante frisar que houve contingenciamentos por conta da situação econômica do país, por isso, não foi liberado o orçamento total previsto, sendo realizados cortes que chegaram próximos à metade do montante estabelecido em lei, como no caso da verba de investimento em 2015.

A fragilidade encontrada na pesquisa, se é que pode ser assim considerada, é que ainda existe uma quantidade considerável de adesões extraordinárias sendo realizadas pelo órgão, os populares pregões carona, que podem ser encarados como uma fragilidade na questão do planejamento.

É exatamente no que se refere ao planejamento de contratações do órgão que se encaixa a figura do pregão por meio de SRP, um tipo de processo onde, ao invés de resultar na obrigação de contratação imediata, é gerada uma ata em que o(s) preço(s) do(s) licitante(s) vencedor(es) ficam registrados pelo período de até 12 (doze) meses, podendo o órgão detentor da ata utiliza-la quando possível e nas quantidades necessárias, como se fosse um estoque virtual a sua disposição. Cabe ressaltar, também, que o órgão não se obriga a contratar os itens registrados na ata, podendo realizar outra aquisição/contratação para o mesmo item, desde que o valor seja menor do que consta na ARP.

Considerando todos os benefícios que o uso do SRP traz à Administração Pública, ele se mostra fundamental para que possa ser aplicado o plano de ação resultante do presente estudo, haja vista possibilitar a realização de processos bem antes de se efetivar a contratação, pois esta pode ocorrer a qualquer momento durante a vigência da ata, o que permite um planejamento prévio com antecedência suficiente para a realização de todos os processos previstos.

Inclui-se nesses benefícios o fato de que, tendo conhecimento do valor exato a ser aplicado no atendimento de cada demanda, o órgão poderá estudar a melhor maneira de alocar seus recursos, de forma que seja atendido o maior número de demandas possível, otimizando os gastos públicos.

Outro ponto positivo a ser levado em conta é que, com a aplicação do planejamento de contratações para o próximo exercício, a grande tendência é que se diminua

o número de adesões extraordinárias, pois haverá tempo suficiente para a realização dos processos definidos no planejamento, o que permitirá maiores oportunidades a todas as empresas interessadas em fornecer ao Estado, que competirão em igualdade de condições, em respeito aos princípios licitatórios que norteiam a Administração Pública.

Um reflexo indireto que ainda poderá ocorrer é o desenvolvimento de pequenos empreendedores e da economia local, por conta da possibilidade de se contratar ME/EPP e/ou empresas locais para atender às demandas do órgão, em detrimento da contratação de grandes empresas que possuem, assinadas com a Administração, atas de registro de preços vantajosas sendo utilizadas por outros órgãos, o que cria uma espécie de reserva de mercado.

No que diz respeito ao plano de ação resultante do presente estudo, trata-se de um instrumento de gestão que segue a tendência de evolução da Administração Pública, pois, além de incorporar conceitos da ideia de orçamento participativo, com a inclusão de alunos e professores no processo decisório de aplicação de recursos, ainda permite que esses mesmos agentes funcionem como fiscalizadores da gestão, pois um orçamento transparente possibilita que todos tenham conhecimento de sua destinação e possam cobrar os resultados previstos, o que vai ao encontro dos conceitos de Administração Gerencial, focada na eficiência.

De qualquer maneira, para que seja efetivamente implantado o planejamento anual de contratações, é preciso que a gestão esteja imbuída nesse objetivo de dar maior transparência à aplicação dos recursos públicos, tornando-se mais participativa e democrática.

Há de se ressaltar que o IFMS tem se mostrado muito evoluído nesse sentido e já está em andamento no órgão, pendente de aprovação no Conselho Superior, mas devendo ocorrer em breve, uma normativa de compras que prevê a implantação do instrumento norteador do plano de ação deste estudo, lá denominado “Planejamento de Contratações Anual”, o que pode ser considerado o pontapé inicial do projeto aqui proposto.

Diante de todo o exposto, o trabalho em questão poderá ser utilizado como embasamento para disseminar no IFMS, e em demais órgãos análogos, a cultura de planejamento orçamentário ligado à participação dos agentes envolvidos, de forma a democratizar as decisões e aumentar o controle sobre sua efetivação.

REFERÊNCIAS

APPOLINÁRIO, Fábio. **Dicionário de metodologia científica**: um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo: Atlas, 2009.

ARAÚJO, Luis César G. de. **Organizações, sistemas e métodos e as modernas ferramentas de gestão organizacional**. São Paulo: Atlas, 2005.

ASSOCIAÇÃO DOS ARQUIVISTAS BRASILEIROS (AAB). **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística**: contribuição para o estabelecimento de uma terminologia arquivística em língua portuguesa. São Paulo, CENEDEM, 1990.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 16ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BEZERRA JUNIOR, Manoel Alces. Orçamento público: Elaboração do projeto orçamentário anual da universidade federal de Roraima. **Arcos**. Disponível em: http://www.arcos.org.br/artigos/orcamento-publico-elaboracao-do-projeto-orcamentario-anual-da-universidade-federal-de-roraima/). Acesso em 07/09/2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Decreto nº 3.931, de 19 de setembro 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm. Acesso em: 07/09/2016.

_____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 07/09/2016.

_____. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm. Acesso em: 07/09/2016

_____. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm. Acesso em 08/02/2016.

_____. Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014. Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8250.htm. Acesso em: 07/09/2016.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 07/09/2016.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 07/09/2016.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 07/09/2016.

_____. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 07/09/2016.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 07/09/2016.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Acesso em: 07/09/2016.

_____. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm. Acesso em: 07/09/2016.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm. Acesso em: 07/09/2016.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 05, de 27 de junho 2014. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Disponível em: http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-27-de-junho-de-2014. Acesso em: 07/09/2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: orientações básicas. 3. ed. Brasília, 2006.

_____. Tribunal de Contas da União: Acórdão nº 1490/2003, Segunda Câmara, Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?numeroAcordao=1490&anoAcordao=2003&colegiado=SEGUNDA%20CAMARA. Acesso em: 07/09/2016.

_____. Tribunal de Contas da União: Acórdão nº 710/2007, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?numeroAcordao=710&anoAcordao=2007&colegiado=PLENARIO. Acesso em: 07/09/2016.

_____. Tribunal de Contas da União: Acórdão nº 994/2006, Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?numeroAcordao=994&anoAcordao=2006&colegiado=PLENARIO. Acesso em: 07/09/2016.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública**: Teoria e Prática. Campo Grande, MS: Ruy Barbosa, 2005.

CELLARD, André. "A análise documental". In: POUPART, Jean. **A Pesquisa Qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração**: Teoria, Processo e Prática. 4. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

CUNHA, Armando; REZENDE, Fernando. "Orçamento e Desenvolvimento". In: CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério. **Desenvolvimento e construção nacional:** Políticas Públicas. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

DESLAURIERS, Jean-Pierre. **Recherche qualitative**: guide pratique. Québec (Ca): McGrawHill, Éditeurs, 1991.

FARHAT, Said. **Dicionário Parlamentar e Político:** O processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Fundação Peirópolis; Companhia Melhoramentos, 1996.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 5 ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FIGUEIREDO, Nébia Maria Almeida. **Método e Metodologia na pesquisa científica**. 2ª ed. São Paulo: Yendis, 2007.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Ceará: Universidade Estadual do Ceará, 2002.

FREITAS, Henrique et al. O método de pesquisa *survey*. **Revista de Administração**, São Paulo, v.35, n.3, p. 105-112, jul/set, 2000.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 9. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

GUIMARÃES, Edgar. Fase Preparatória. In: GASPARINI, Diógenes (Coord.). **Pregão Presencial e Eletrônico**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JUND, Sérgio. **AFO, Administração Financeira e Orçamentária:** teoria e 750 questões. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários ao RDC, Lei 12.462/11 e Decreto 7.581/11**, São Paulo: Dialética, 2013.

KERZNER, Harold. **Gestão de projetos**: as melhores práticas. Porto Alegre: Bookman, 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEÃO, Eliana Goulart. **O Sistema de Registro de Preços:** Uma revolução nas licitações. Campinas: Bookseller, 1996.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MARINHO, Leonardo Campos. **Manual Prático de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Scortecci, 2013.

MARION, José Carlos; DIAS, Reinaldo; TRALDI, Maria Cristina. **Monografia para os Cursos de Administração, Contabilidade e Economia**. São Paulo: Atlas, 2002.

MARQUES, Wagner Luiz. **Contabilidade Pública e Orçamento.** 1. ed. [s.l.]: Clube de Autores, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed., rev., atual. e ampl. de acordo com as ECs 19 e 20, de 1998**.** São Paulo: Malheiros, 1999.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Governo estuda implementar o orçamento participativo no plano federal. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento/noticias/governo-estudo-implementar-o-orcamento. Acesso em 07/09/2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. O que é orçamento público? Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico. Acesso em: 03/07/2016.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NUNES, André; OLIVEIRA, Ricardo Borges; BÉU, Rivany Borges. O orçamento-programa no contexto da gestão pública. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, Santa Maria, v. 19, n. 3, p. 424-432, set-dez. 2015.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública:** teoria e questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PHILLIPIS, Bernard S. **Pesquisa social**: estratégias e táticas. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1974.

SANTOS, Caroline Marinho Boaventura. Da necessidade de efetiva previsão de recursos na lei orçamentária anual em vigor no exercício financeiro para deflagrar licitações públicas. **Conteúdo Jurídico**, Brasília - DF: 15 nov. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.50642&seo=1>. Acesso em: 08/02/2016.

SIMÕES, Pedro Henrique Moreira. **Orçamento Participativo:** Reflexões e perspectivas no contexto histórico brasileiro. 1. ed. São Paulo: Clube de Autores, 2011.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, Sylvia Constante. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

VIEIRA, Maria do Pilar de Araújo; PEIXOTO, Maria do Rosário da Cunha; e KHOURY, Yara Maria Aun. **A pesquisa em história**. 3 ed. São Paulo: Ática, 1995.

WILGES, Ilmo José. **Finanças Públicas:** orçamento e direito financeiro: para cursos e concursos. Porto Alegre: AGE, 2006.