



**Ministério da Educação – MEC**

**Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES**

**Diretoria de Educação a Distância – DED**

**Universidade Aberta do Brasil – UAB**

**Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP**

**VALÉRIA DE MELO CAETANO**

**O IMPACTO DAS RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NA  
EXECUÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS:  
REVISÃO CONTRATUAL**

**BRASÍLIA - DF  
2015**

**VALÉRIA DE MELO CAETANO**

**O IMPACTO DAS RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NA  
EXECUÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS:  
REVISÃO CONTRATUAL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Departamento de  
Administração como requisito parcial à  
obtenção do título de Bacharel em  
Administração Pública.

Orientador: Doutor, Ronni Geraldo Gomes  
de Amorim

**BRASÍLIA - DF  
2015**

Caetano, Valéria de Melo

O impacto das restrições orçamentárias na execução de contratos administrativos: Revisões Contratuais / Valéria de Melo Caetano - Brasília, 2015, fls. 98.

Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado) - Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2015.

Orientador: Prof. Dr. Ronni Geraldo Gomes de Amorim, Departamento de Administração.

1. Contratos Administrativos 2. Restrições Orçamentárias 3. Revisões Contratuais

**VALÉRIA DE MELO CAETANO**

**O IMPACTO DAS RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NA  
EXECUÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS:  
REVISÃO CONTRATUAL**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO APROVADO PELA SEGUINTE COMISSÃO  
EXAMINADORA:

---

Doutor, Ronni Geraldo Gomes de Amorim  
Universidade de Brasília – UnB  
Professor-Orientador

---

Mestre, Átila Rabelo Tavares da Câmara  
Universidade de Brasília - UnB  
Professor-Examinador

Brasília, 03 de dezembro de 2015.

Dedico este trabalho a minha família e amigos.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro a Deus, nosso pai maior que guia nossos passos nesse e em outros planos... a meu filho, meu marido e meus pais, pela confiança nessa longa jornada... ao Ronni, meu orientador, por ter me guiado pacientemente nesses momentos finais e agradeço, por fim, a todas as pessoas que contribuíram de alguma forma para a concretização desse objetivo.

*O mais importante não é vencer uma batalha, mas aprender as coisas positivas que cada uma das batalhas lhe ensina. Essa é a verdadeira vitória. A vitória está em enfrentar a situação e dela sempre aprender alguma coisa e levar esse conhecimento para o resto da vida... para novas batalhas.*

*Chico Xavier*

## RESUMO

Devido à atual situação orçamentária nacional, cujo cenário remete a medidas emergenciais para redução efetiva das despesas públicas e a adequação destas visando o equilíbrio da equação entre as receitas e as despesas, assim como atendendo as orientações dos órgãos gerenciais de planejamento e controle, a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT adotou medidas para a contenção dos gastos e adaptação das despesas às dotações orçamentárias disponíveis.

Esta pesquisa objetiva acompanhar os processos de revisão contratual efetuados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, no intuito de verificar o impacto das medidas adotadas na redução da amplitude detectada entre despesas estimadas e recursos previstos, bem como traz a pretensão de averiguar a dialética dos agentes públicos envolvidos nos processos negociais, tendo em vista o fato de que a história recente do país não apresenta situações de grave crise econômica, apresentando-se, assim, tal fenômeno como novo para alguns agentes públicos.

A coleta de dados foi realizada através de pesquisa teórica (doutrina e legislação) e documental (ANTT), além de realização de entrevistas entre amostras escolhidas no universo da entidade pesquisada, a qual trouxe resultados que demonstraram a efetividade das ações tomadas e grau de conhecimento dos agentes públicos. Neste último caso, os resultados mostraram que os gestores e colaboradores estão preparados para enfrentar situações análogas.

Para embasar o entendimento dos resultados, foi apresentada a análise fundamentada do cenário orçamentário da Agência, relativo ao exercício de 2015, a qual foi confrontada com a análise das despesas estimadas, considerando-se os períodos anteriores e posteriores aos frutos advindos das negociações e revisões, resta configurado que as ações, apesar de efetivas não são suficientes para suprir a necessidade de adequação orçamentária e devem ser aliadas a outras medidas para eliminar as distorções detectadas nas gestões orçamentárias.

**Palavras-chave:** Contratos Administrativos; Restrições Orçamentárias; Revisões Contratuais



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Estrutura completa programação orçamentária .....	47
Figura 2 - Classificação institucional .....	48
Figura 3 - Classificação Funcional .....	49
Figura 4 - Modelo de funções e subfunções.....	50
Figura 5 - Classificação por programas.....	52
Figura 6 - Classificação por natureza de despesa .....	53
Figura 7 - Grupos de natureza de despesa.....	55
Figura 8 - Modalidades de aplicação.....	56
Figura 9 - Elementos de despesa.....	58
Figura 10 - Objetivos Estratégicos da ANTT .....	61
Figura 11 - Dotação Orçamentária - ANTT/2014.....	69
Figura 12- Dotação Orçamentária - ANTT/2014 - Classificação por programa.....	69
Figura 13 - Dotação Orçamentária - ANTT/2015.....	70
Figura 14 - Dotação Orçamentária - ANTT/2015 - Classificação por programa .....	70
Figura 15 - Proposta orçamentária - ANTT/ 2015 .....	72
Figura 16 - Limites de Movimentação e Empenho - 2014 .....	73
Figura 17 - Limites de Movimentação e Empenho - 2015 .....	73
Figura 18 - Limites Orçamentários ANTT/2015.....	74
Figura 19 - Contratos por Unidade Regional (Fonte: GELIC/ANTT) .....	75
Figura 20 - Contratos por objeto.....	76
Figura 21 - Resultado das negociações .....	78
Figura 22 - Demonstrativo de reduções - valores em reais.....	79

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Diferença entre proposta orçamentária e limite orçamentário - ANTT.....	75
Gráfico 2 - Prorrogação dos contratos .....	77
Gráfico 3 - Distribuição do quantitativo/respostas .....	78
Gráfico 4 - Comparativo de despesas e recursos .....	81

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIações**

ANS - Acordo de Nível de Serviço  
ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários  
ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres  
CBO - Código Brasileiro de Ocupações  
CF - Constituição Federal  
DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes  
EBC - Empresa Brasil de Comunicação  
ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos  
FGV - Fundação Getúlio Vargas  
GELIC - Gerência de Licitações e Contratos  
GEPLA - Gerência de Planejamento e Orçamento  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IGPM - Índice Geral de Preços de Mercado  
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
MP - Ministério do Planejamento  
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MTO - Manual Técnico do Orçamento  
PFA - Posto de Fiscalização e Atendimento  
PFF - Posto de Fiscalização de Fronteira  
PFR - Posto de Fiscalização Rodoviário  
PPA - Plano Plurianual  
PPV - Posto de Pesagem Veicular  
SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação  
SOF - Secretaria de Orçamento Federal  
STN - Secretaria do Tesouro Nacional  
TI - Tecnologia da Informação  
URBA - Unidade Regional da Bahia  
URCE - Unidade Regional do Ceará

URMA - Unidade Regional do Maranhão

URMG - Unidade Regional de Minas Gerais

URPE - Unidade Regional de Pernambuco

URRJ - Unidade Regional do Rio de Janeiro

URRS - Unidade Regional do Rio Grande do Sul

URSP - Unidade Regional de São Paulo

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA .....</b>	<b>15</b>
<b>1.2 PROBLEMA DE PESQUISA .....</b>	<b>18</b>
<b>1.3 OBJETIVO GERAL .....</b>	<b>19</b>
<b>1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....</b>	<b>19</b>
<b>1.5 JUSTIFICATIVA .....</b>	<b>20</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....</b>	<b>21</b>
<b>2.2 GARANTIAS DO PARTICULAR CONTRATADO.....</b>	<b>23</b>
<b>2.3 TIPOS DE AJUSTE.....</b>	<b>26</b>
<b>2.4 RISCOS CONTRATUAIS.....</b>	<b>29</b>
2.4.1 <i>Alteração Unilateral do Contrato .....</i>	<i>29</i>
2.4.2 <i>Fato do Príncipe.....</i>	<i>30</i>
2.4.3 <i>Fato da Administração .....</i>	<i>31</i>
2.4.4 <i>Teoria da imprevisão .....</i>	<i>32</i>
2.4.5 <i>Caso fortuito e força maior.....</i>	<i>33</i>
<b>2.5 OUTROS CONCEITOS .....</b>	<b>34</b>
2.5.1 <i>Contratos de serviços .....</i>	<i>34</i>
2.5.2 <i>Terceirização .....</i>	<i>35</i>
2.5.3 <i>Serviços continuados e prorrogação de vigência.....</i>	<i>39</i>
<b>2.6 ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO .....</b>	<b>42</b>
2.6.1 <i>PPA, LDO e LOA .....</i>	<i>43</i>
<b>2.7 CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....</b>	<b>46</b>
2.7.1 <i>Classificação Institucional.....</i>	<i>48</i>
2.7.2 <i>Classificação Funcional .....</i>	<i>49</i>
2.7.3 <i>Classificação por programas.....</i>	<i>50</i>
2.7.4 <i>Classificação por natureza de despesas.....</i>	<i>52</i>
2.7.4.1 <i>Categoria Econômica.....</i>	<i>53</i>
2.7.4.2 <i>Grupo de natureza .....</i>	<i>55</i>
2.7.4.3 <i>Modalidade de aplicação .....</i>	<i>55</i>
2.7.4.3 <i>Elementos de Despesa.....</i>	<i>56</i>
<b>3. METODOLOGIA DE PESQUISA .....</b>	<b>59</b>
<b>3.1 TIPO E DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA .....</b>	<b>59</b>
<b>3.2 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO PESQUISADA .....</b>	<b>60</b>
<b>3.3 POPULAÇÃO E AMOSTRA .....</b>	<b>64</b>
<b>3.4 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS .....</b>	<b>65</b>
<b>3.5 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>66</b>

3.6	LIMITAÇÕES OBSERVADAS .....	67
4.	ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	68
4.1	ATUAL CENÁRIO ORÇAMENTÁRIO DA ANTT .....	68
4.2	NEGOCIAÇÕES E REDUÇÕES CONTRATUAIS .....	75
4.3	IMPACTO ORÇAMENTÁRIO .....	80
4.4	ANÁLISE DAS ENTREVISTAS .....	81
5.	CONCLUSÃO .....	867
6.	REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO .....	89

## **1. INTRODUÇÃO**

O atual momento político-econômico brasileiro, o qual revela inúmeras denúncias de corrupção e indícios de desvio de dinheiro público, demonstra graves problemas na gestão dos recursos públicos. Aliada ao cenário de instabilidade econômica, ocorre uma forte disputa partidária pelo comando político do país, onde a imagem abalada da presidente da república, denota pouca credibilidade da população quanto às diretrizes adotadas, fator que fortalece as bases oposicionistas.

Visando alterar esse quadro de descrédito, na tentativa de recuperar a estabilidade econômica e garantir a manutenção do poder, vem sendo primordial o ajuste imediato das contas públicas, defasadas pela crise, demandando medidas contenciosas pouco amistosas.

### **1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA**

De forma geral, as medidas tomadas correspondem ao corte de despesas, com duras restrições orçamentárias e suspensão de programas sociais. Tais ações comprometeram as programações orçamentária e financeira dos organismos públicos, uma vez que houve redução significativa dos montantes de verba destinados a manutenção das despesas em comparação com o exercício anterior.

Alguns organismos públicos sofreram cortes em escalas bastante significativas se comparando os valores liberados no exercício de 2014, em relação aos valores liberados no exercício de 2015, constantes na Lei Orçamentária Anual - LOA e em Decreto específico de distribuição das dotações orçamentárias emitido pelos respectivos Ministérios aos quais estão vinculados.

Diante da crítica situação apresentada, tornou-se imperativo às entidades públicas afetadas, a realização de estudos e reavaliação dos seus gastos, com a definição de prioridades para as ações. Essas contenções exigiram dos órgãos públicos providências paliativas não menos duras, que objetivaram a gestão eficiente dos gastos, como a adoção de alternativas para contribuir para a eficiência energética e de recursos, a reavaliação dos escopos dos contratos, negociação dos

valores pactuados, celebração de convênios de cooperação, entre outras tantas situações.

Observando-se o histórico econômico do país, mais especificamente as últimas duas décadas, temos um período de estabilidade na economia, iniciado com o plano real, que controlou os índices inflacionários e abriu as fronteiras brasileiras para investimentos externos, trazendo uma ampla disponibilidade de recursos.

Portanto, o momento atual de crise econômica e contenção de gastos representa um fato novo para muitos gestores públicos que não participaram, como membros dos processos decisórios, da época crítica no qual o país estava inserido nos anos anteriores a 1994.

Outro fator impactante no controle dos gastos corresponde às características das regras orçamentárias constantes no ordenamento pátrio, onde a programação orçamentária é realizada de forma macro pelo Plano Plurianual - PPA, para os quatro anos subsequentes, bem como pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA, para o ano subsequente. Segundo tais ordenamentos, a execução orçamentária dos organismos públicos está atrelada a uma programação prévia que deve ser apresentada no ano anterior. Como os cortes não seguiram a mesma linha e foram efetivados no exercício vigente, não houve a possibilidade de prévio planejamento nas despesas, demandando medidas restritivas imperativas no sentido de redução dos contratos já formalizados.

Os institutos de programação orçamentária trazem ainda, a subdivisão das verbas em programas e dotações, impossibilitando o remanejamento dos montantes disponibilizados para o atendimento das necessidades prioritárias. Portanto, a decisão para priorização dos gastos torna-se um pouco mais complexa, necessitando de medidas diferenciadas para tanto.

Uma alternativa bastante plausível para amenizar o impacto causado pelas restrições orçamentárias e que remete a resultados em curto prazo, consiste na análise, revisão e renegociação dos contratos, em especial os de caráter continuado, já formalizados, para os quais os créditos orçamentários foram inscritos na programação financeira, mas que tiveram os recursos cortados.

De acordo com a Lei 8.666/1993, a vigência dos créditos orçamentários para atender aos instrumentos contratuais, bem como o prazo de vigência destes últimos, devem se restringir ao exercício financeiro, sendo vedada a extrapolação das despesas para o exercício seguinte, excetuando-se as obras e serviços previstos no



Plano Plurianual e os casos previstos nos incisos II, IV e V, do art. 57 do aludido instrumento legal. Analisando especificamente o inc. II do art. 57 que trata da prestação de serviços comuns de caráter continuado, a exemplo de vigilância, limpeza e apoio administrativo, este traz à baila a possibilidade de prorrogação dos prazos de vigência contratual, por períodos iguais e sucessivos, limitados a 60 (sessenta) meses, fato este que permite a formalização de contratos cujo as vigências ultrapassem o exercício financeiro vigente.

Portanto, tais avenças já formalizadas constam como obrigação nas programações orçamentárias apresentadas pelos órgãos públicos e devem constar do Orçamento Geral da União.

Outro fator preponderante corresponde à garantia imputada ao contratado na manutenção do equilíbrio-econômico e financeiro do contrato, decorrente do art. 37 da Constituição Federal de 1988, que prescreve:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

(...) **XXI** - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Portanto, nos contratos formalizados com a Administração Pública, classificados como de caráter continuado, ou seja, embasados no dispositivo legal constante no inc. II, do art. 57, da Lei 8.666/1993, constitui cláusula obrigatória a previsão de reajuste contratual, seja com a aplicação de índice oficial específico, baseado nas negociações sindicais das categorias de trabalho ou decorrente de fato superveniente imprevisível, a fim de garantir a manutenção das condições apresentadas na proposta inicial das contratadas.

Desta forma, temos que um regimento legal preceitua a possibilidade de extrapolação do exercício quando tratar-se das vigências contratuais e outro ordenamento que garante o ajuste dos preços pagos pelos serviços objeto das

contratações, de acordo com o mercado. Os paradigmas apresentados fazem face à dicotomia da garantia de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e prévia programação orçamentária do exercício seguinte, já que os valores de mercado e percentuais de ajuste contratual aplicados somente serão conhecidos no próprio exercício.

No intuito de resguardar o cumprimento das obrigações contraídas pelas cláusulas obrigatórias dos contratos, entre as quais a de manutenção do equilíbrio econômico financeiro, as programações realizadas pelos entes públicos contêm estimativas de percentuais, observando-se os índices econômicos oficiais divulgados que demonstram a variação da inflação ou outros indicadores, que impactarão nos valores pactuados.

Nesse contexto, diante da imprevisão trazida pelos fortes cortes orçamentários no exercício de 2015, tornou-se imperativa a revisão dos contratos administrativos, primando pela maximização dos recursos disponíveis e pela mínima redução da qualidade dos serviços, sem desobedecer aos normativos legais aos quais a Administração está imposta.

## **1.2 PROBLEMA DE PESQUISA**

Fortemente afetada pela restrição orçamentária imposta pelo Governo Federal, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, observando as características dos limites determinados, bem como suas respectivas dotações tomou medidas visando garantir a manutenção dos contratos administrativos, em especial aqueles cujos objetos representam atividades acessórias essenciais ao funcionamento da Agência, mais afetados pelas restrições, os quais caso sejam interrompidos, comprometem a execução da atividade finalística do Órgão.

Nesse ínterim, a ANTT atuou em duas frentes: revendo os quantitativos e escopos dos contratos formalizados e atuando junto aos contratados visando à redução dos valores vigentes. As práticas adotadas objetivaram garantir a oferta de serviços essenciais para a ANTT.

Todavia, contratações demandam estudos e pré projetos que delimitam os quantitativos necessários à prestação de serviços de qualidade e a redução do seu escopo traz como consequência a possibilidade de comprometimento de sua

execução, sendo preferível, no que couber, a revisão dos valores pactuados sem a alteração de suas características iniciais.

Qualquer ação praticada pelos governantes traz reflexos para os vários segmentos da sociedade, principalmente quando a medida visa regular a economia. Diante das duras medidas, não apenas o setor público foi afetado, mas também os setores privado e o terceiro setor, trazendo consequências para a população, já endividada, que está arcando com os prejuízos decorrentes de desvios públicos e está sofrendo com a queda da qualidade ou extinção dos serviços públicos prestados, ao passo que as empresas estão sofrendo com a queda excessiva nas vendas, e conseqüentemente nas produções, além das majorações dos custos, em especial os decorrentes de impostos, encargos e taxas cobradas pelos governos.

Neste cenário, as revisões contratuais sem a redução dos quantitativos encontram obstáculos, impostos pela economia nacional, que podem impossibilitar a redução dos valores. Portanto, aspectos relacionados à real viabilidade destas ações devem ser considerados, razão pela qual propôs-se a realização do presente estudo.

### **1.3 OBJETIVO GERAL**

O estudo objetiva verificar a viabilidade das práticas de revisão e negociação de contratos administrativos em momentos de instabilidade na economia nacional, bem como a efetividade decorrente das medidas adotadas, utilizando como cenário os processos revisionais e negociais adotados na Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, propondo conferir segurança aos agentes públicos para a adoção das práticas de negociação, e verificar as possíveis consequências dos atos para os agentes e para a Administração pública.

### **1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

A pesquisa traz a pretensão de elucidar os seguintes pontos específicos:

- 1) Apresentar os conceitos inerentes aos contratos administrativos e fatores que influenciam as alterações dos valores contratuais.

- 2) Demonstrar a amplitude dos cortes efetuados junto ao orçamento da ANTT, comparando os exercícios de 2014 e 2015.
- 3) Descrever os métodos adotados pela ANTT para as reduções dos valores contratuais, incluindo a possibilidade de alteração dos escopos dos contratos.
- 4) Determinar o resultado efetivo das negociações efetuadas pela ANTT junto às empresas em conjunto com as supressões dos quantitativos dos objetos contratados para garantir o equilíbrio entre o orçamento disponível e as despesas previstas.
- 5) Verificar o embasamento legal para redução dos valores contratuais, considerando a supremacia da coletividade.
- 6) Analisar o grau de conhecimento e segurança dos agentes públicos acerca das negociações contratuais.

## **1.5 JUSTIFICATIVA**

O cenário atual da economia diverge da relativa estabilidade no qual o Brasil estava inserido há pelo menos duas décadas. Situações de fortes cortes de orçamento não representavam o cotidiano das instituições públicas, onde as previsões orçamentárias eram atendidas em sua totalidade pela LOA. Esta nova situação, vale ressaltar – atípica, confere insegurança aos agentes públicos no exercício de atividades relativas à realocação e maximização dos recursos. Por tratar-se de fato recente pouco recorrente, as consequências das negociações de contratos administrativos não são claras ou conhecidas, dependendo do contexto histórico onde estão inseridas, justificando a presente pesquisa.

O resultado obtido poderá ser utilizado tanto pelo Organismo pesquisado como pelas demais entidades Públicas como premissa para tomada de decisões acerca das ações decorrentes de futuros cortes orçamentários, bem como pelos servidores e colaboradores envolvidos em tais processos.

A deficiência, na bibliografia existente, de trabalhos relacionados ao tema pesquisado se coaduna com a contemporaneidade da matéria e com o atual contexto político orçamentário brasileiro, demonstrando a importância de estudos relacionados.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Etimologicamente, a palavra contrato deriva do Latim: *contrâctus* - convenção, ajuste, pacto, e advém do verbo *contrahêre* - contrair (HOUAISS, 2008), onde *com tractare* significa tratar algo com alguém.

Conceitualmente, ainda segundo Houaiss (2008), contrato corresponde ao acordo de vontades entre as partes, com o fim de adquirir, resguardar, transferir, modificar, conservar ou adquirir direitos.

Os contratos privados em geral traduzem um conjunto de direitos e obrigações em relação aos quais as partes se situam no mesmo plano jurídico. Não há supremacia de uma sobre a outra, e esse nivelamento está presente durante todo o curso do ajuste (CARVALHO FILHO, 2011, p. 165).

Segundo Justen Filho (2010, p. 699) ao se eleger a base legal no Direito Privado

contrato pode ser conceituado como um “ajuste de vontades para criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações” (...) e partem do postulado da autonomia da vontade e concluem pela consequência da obrigatoriedade dos contratos “*pacta sunt servanda*”.

Contudo, os contratos ditos administrativos possuem determinadas características específicas que os diferem dos acordos que são regidos pelo direito privado. Em geral, as conceituações apresentadas pelos doutrinadores e legislação vigente ressaltam o caráter da supremacia do interesse público nos acordos firmados com a Administração, os quais são intitulados por Contratos Administrativos, conforme segue:

é um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas assujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado (MELLO, 2010, p. 626/627).

em sentido amplo, indica um acordo de vontades com efeitos vinculantes, de que participa a Administração Pública e cujo objeto consiste numa prestação de dar, fazer ou não fazer. (...) em sentido próprio, o contrato administrativo se caracteriza por ser um vínculo jurídico a) formado pela manifestação de vontade consensual, b) entre pelo menos duas partes, c) sendo pelo menos uma delas integrante da Administração Pública, d) sujeito ao regime de Direito Público e e) tendo por objeto uma prestação economicamente avaliável, consistente em um dar, fazer ou não fazer (JUSTEN FILHO, 2010, p. 699/700).

os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público (DI PIETRO, 2014, p. 263)

o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público (CARVALHO FILHO, 2011, P. 161).

Art. 2º (...)

(...) Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (LEI 8.666/1993, art. 2º).

Há que se elucidar o fato de que nem todo contrato firmado com a Administração Pública possui as características e pode ser enquadrado como Contrato Administrativo. Nesse sentido Di Pietro (2014, p. 263) afirma que é utilizada a expressão contratos da administração para abranger todos os acordos firmados com a Administração Pública, seja sob a égide do direito público ou utilizando os parâmetros do direito privado, entendimento seguido por Carvalho Filho (2011, p. 159).

Portanto, para que o contrato seja classificado como Administrativo é preciso observar suas características e finalidade. Segundo Mello (2010, p. 621), as prerrogativas de supremacia do interesse público, característica assaz dos contratos administrativos, mostra-se convalidada pela unilateralidade da relação quanto ao poder de alteração das questões pactuadas e pelo poder de extinção do vínculo.

Di Pietro (2014, p. 273) evidencia que apenas aqueles acordos de que a Administração é parte, sob regime jurídico publicístico, derogatório e exorbitante do direito comum, devem ser assim definidos contratos administrativos, onde algumas características precisam ser observadas quando de sua identificação:

1. presença da Administração Pública como Poder Público;
2. finalidade pública;
3. obediência à forma prescrita na lei;
4. procedimento legal;
5. natureza de contrato de adesão
6. natureza intuitu personae;
7. presença de cláusulas exorbitantes
8. mutabilidade

Conforme visto, os contratos administrativos são revestidos de prerrogativas que garantem a posição suprema dos interesses públicos frente ao particular contratado. A tônica do contrato se desloca da simples harmonia de interesses para a consecução de um fim de interesse público (TÁCITO apud MELLO, 2010, p. 627). A presença de cláusulas ditas exorbitantes, que invalidariam os acordos firmados entre particulares, são convalidadas pela máxima do interesse público e exorbitam as esferas do direito privado, mitigando os tradicionais princípios romanos da imutabilidade unilateral dos contratos: *lex inter partes*<sup>1</sup>, *pacta sunt servanda*<sup>2</sup> e *exceptio non adimpleti contractus*.

## 2.2 GARANTIAS DO PARTICULAR CONTRATADO

Resta claro que os contratos administrativos são especialmente desenhados para garantir a supremacia do interesse público. Entretanto, a tutela aos interesses coletivos não significa a autorização jurídica para o sacrifício automático, generalizado e sistemático dos interesses individuais (JUSTEN FILHO, 2010, p. 704).

---

<sup>1</sup> Lex inter partes - Lei entre as partes

<sup>2</sup> Pacta sunt servanda - Observância ao pactuado

A existência das prerrogativas especiais ou das cláusulas assaz de vezes nominadas de "exorbitantes", quer assim se qualifiquem por serem apenas insuetas no Direito Privado, quer assim se designem por serem, sobre incomuns, também inadmissíveis nas relações entre particulares, em absoluto representa aniquilamento ou minimização dos interesses do contratante no objeto de sua pretensão contratual.

Pelo contrário: a outra face do problema, contraposta às prerrogativas da Administração, assiste precisamente no campo das garantias do particular ligado pelo acordo. Cabe-lhe integral proteção quanto às aspirações econômicas que ditaram seu ingresso no vínculo e se substanciaram, de direito, por ocasião da avença, consoante os termos ali estipulados (MELLO, 2010, p. 628/629).

Nessa vertente, a Lei máxima do ordenamento jurídico pátrio resguarda o direito à equação econômico-financeira dos contratos, quando afirma:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

(...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (CF, 1988 - grifo nosso)

O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos consiste na relação estabelecida entre os serviços prestados e a justa remuneração por estes, incluindo-se os fatores que compõem os custos das contratações e cujas majorações são alheias às vontades das partes, onde a desigualdade antes encarecida equilibra-se com o resguardo do objetivo de lucro buscado pelo contratante privado (MELLO, 2010, p. 629).

A aparente desigualdade encontrada nas relações embasadas no Direito Público encontra um limite no lado financeiro. A Administração, tendo em vista a indisponibilidade dos recursos públicos e fazendo uso de suas prerrogativas, tende a assegurar a justa compensação conforme previsão inicial. Muitas vezes,



considerando-se as peculiaridades e especificidades encontradas nas contratações com o setor público, a manutenção de avenças com a Administração mostra-se bastante lucrativa, já que, mesmo seguindo os valores praticados no mercado, as particularidades de se manter contratos com a Administração são consideradas ao se precificar os objetos contratados.

Tal entendimento encontra apoio nas seguintes argumentações:

Nos contratos administrativos e nos contratos em geral de que participa a Administração, não existe a mesma autonomia da vontade do lado da Administração Pública; ela tem que buscar sempre que possível a equivalência material, já que não tem a livre disponibilidade do interesse público. Além disso, é mais difícil fazer, no momento do contrato, uma previsão adequada do equilíbrio, uma vez que os acordos administrativos em geral envolvem muitos riscos decorrentes de várias circunstâncias. (DI PIETRO, 2014, p. 289)

No mesmo sentido é o comentário de Benoit advertindo contra o equívoco de se supor que as prerrogativas da Administração implicam inculcar ao contraente particular uma posição desfavorável em relação aos contratos privados. Faz notar que, bem ao contrário, sob o ângulo das garantias de ordem financeira pode resultar o oposto. Daí sua lição, que vem a preceito: "O regime de contrato de Direito Público pode, bem ao contrário, revelar-se muito mais favorável aos particulares contratantes com a Administração do que o é o regime do contrato de Direito Privado, na medida em que surge como necessário defender o interesse geral através do interesse do particular: a jurisprudência sobre imprevisão ilustra este fato de maneira marcante". (MELLO, 2010, p. 629).

Portanto, em que pese a vantagem em se contratar com a Administração, fato é que encontra-se ressalvado o direito de reequilibrar economicamente as avenças quando estas se encontrarem defasadas. Nesse lastro, o regramento jurídico traz a obrigatoriedade de previsão editalícia de ajustes dos valores pactuados, sendo:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como

para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte. (...)

(...) XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplimento de cada parcela. (Lei 8.666/1993, art. 40).

Justen Filho (2010, p. 710) preceitua que sempre que for estipulado um período contratual superior a 12 (doze) meses é obrigatória a previsão do reajuste. Porquanto, quando não há previsão contratual expressa por não haver pressupostos correspondentes no ato convocatório, e por interesse e necessidade da Administração, em função de fatores imprevisíveis, houver a dilação de prazos contratuais, o contratado obriga-se a executar o contrato nos mesmos preços pactuados pelo período de 12 (doze) meses, contados da data da proposta, após esse lapso temporal o particular faz jus ao direito de compensação pela variação de preços produzidas pela inflação.

Dessa forma, a Administração tem o poder-dever de garantir a manutenção das condições previstas na proposta da empresa.

Como a equação estabelecida entre as partes é uma relação de equivalência entre prestações recíprocas, fica entendido que ao custo de uma prestação (x) - que se compõe dos encargos econômicos por ela implicados e a margem de lucro remuneratório ali embutida - correspondem os pagamentos (y) que a acobertam. Esta relação de igualdade ideal, convencionada, deve ser mantida. Assim, se os custos dos insumos necessários à prestação (x) sofrem elevações constantes - como é rotineiro entre nós -, os pagamentos (y) têm de incrementar-se na mesma proporção, sem o quê a igualdade denominada "equação econômico-financeira" deixa de existir; decompõe-se. (MELLO, 2010, p. 642).

### **2.3 TIPOS DE AJUSTE**

Considerando-se as características e as motivações que envolvem as majorações dos valores, os ajustes para recompor o equilíbrio contratual podem ser

classificados, basicamente, em duas vertentes. A primeira, embasada no dispositivo legal constante no art. 40 da Lei 8.666/1993, estabelece no documento convocatório da licitação, bem como no instrumento contratual decorrente dela, as regras que irão nortear os reajustes dos valores acordados. E a segunda, relativa aos ajustes decorrentes de desequilíbrios imprevisíveis que oneraram em demasia os custos e encargos que envolvem as contratações.

Segundo Carvalho Filho (2011, p. 184), como é variada a espécie de fatos que podem ensejar o rompimento da equação econômico-financeira do contrato, variadas também são as formas permissivas do reequilíbrio.

O reajuste é tido como artifício preventivo usado pelas partes no ato de formalização da avença, quando o prazo de vigência desta extrapolar o período de doze meses, visando evitar o desgaste decorrente dos efeitos da inflação. Assim, os reajustes previstos nos documentos hábeis a regular a relação contratual visam recompor as perdas decorrentes das flutuações da economia, onde a forma de aplicação do ajuste dependerá do objeto e das características da contratação, podendo ocorrer por meio de indexação ou com base nos resultados das negociações sindicais.

Quando o objeto da contratação não incorrer na prestação de serviços com a utilização de mão de obra em caráter de dedicação exclusiva, deve ser aplicada a forma de reajuste estabelecendo índice específico. Ao se prever a utilização de índices oficiais, a exemplo do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou do Índice Geral de Preços do Mercado - IGPM, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, os quais analisam itens econômicos para determinar o impacto de sua variação em determinado segmento, estima-se atender o disposto no ordenamento jurídico supremo quanto à manutenção das condições de contratação.

Já quando o contrato firmado prever a utilização de mão de obra de forma exclusiva, o ajuste financeiro é efetuado com base no resultado das negociações entre os sindicatos dos empregados e empregadores, daquela categoria especificamente e da localidade na qual o serviço está sendo prestado. Nesse caso, intitula-se repactuação do valor contratual, onde os itens constantes na planilha de custos apresentada pela contratada no ato da licitação são revistos e os encargos são majorados conforme Convenção ou Acordo Coletivo. Nesse escopo, a Instrução Normativa nº 02/2008 - SLTI/MP esclarece:

Art. 37. A repactuação de preços, como espécie de reajuste contratual, deverá ser utilizada nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, desde que seja observado o interregno mínimo de um ano das datas dos orçamentos aos quais a proposta se referir, conforme estabelece o art. 5º do Decreto nº 2.271, de 1997. (...)

(...) § 1º A repactuação para fazer face à elevação dos custos da contratação, respeitada a anualidade disposta no caput, e que vier a ocorrer durante a vigência do contrato, é direito do contratado, e não poderá alterar o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, conforme estabelece o art. 37, inciso XXI da Constituição da República Federativa do Brasil, sendo assegurado ao prestador receber pagamento mantidas as condições efetivas da proposta.

Ocorrem, ainda, os casos de defasagem do valor decorrentes de fatores imprevisíveis e de consequências incalculáveis, que podem comprometer a execução contratual e que independem de prazo de vigência inicialmente estipulados. Em tais situações, desde que devidamente comprovado e motivado, é cabível a revisão dos preços para recompor o equilíbrio econômico-financeiro.

A revisão do preço, embora objetive também o reequilíbrio contratual, tem um contorno diverso. Enquanto o reajuste já é prefixado pelas partes para neutralizar um fato certo, a inflação, a revisão deriva da ocorrência de um fato superveniente, apenas suposto (mas não conhecido) pelos contratantes quando firmam o ajuste. (CARVALHO FILHO, 2011, p. 184).

Segundo Mello (2010, p. 646), a possibilidade de recomposição dos preços, de comum acordo entre as partes, está definida no art. 65, inc. II, alínea "d", da Lei 8.666/1993, que preceitua:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...)

(...) II - por acordo das partes: (...)

(...) d) para reestabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a

justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

De acordo com Justen Filho (2010, p. 777) existe direito do contratado de exigir o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro da avença, se e quando vier a ser rompido, contudo, ao ser constatado o rompimento da equação, o particular deverá pleitear junto à Administração a adoção das medidas pertinentes, podendo esta indeferir o pedido justificando a ausência de pressupostos necessários à comprovação da ocorrência de fatos imprevisíveis.

## **2.4 RISCOS CONTRATUAIS**

O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos é dinâmico e bastante sensível, onde diversos fatores podem influenciar sua execução causando o seu desequilíbrio. No que concerne aos riscos imputados a qualquer tipo de relação contratual, sejam nos moldes do Direito Público ou Privado, decorrentes da flutuação regular do mercado e passivos de previsão, identificamos uma álea (categoria de risco) ordinária ou empresarial.

Todavia, além dos distúrbios previsíveis, fatores alheios à vontade das partes e imprevisíveis podem causar distorções naquilo inicialmente pactuado. Nesta baila, identificam-se riscos extraordinários aos quais o particular está sujeito ao contratar com a Administração, distribuídos nas áleas administrativa e econômica, quais sejam:

### **2.4.1 Alteração Unilateral do Contrato**

Com base no dispositivo legal constante no inc. I, do art. 58, da Lei 8.666/1993:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado.

A Administração Pública possui a prerrogativa de alteração unilateral dos contratos quando necessário ao atendimento dos interesses da coletividade. Contudo, o §6º, do art. 65, da mesma Lei prescreve que:

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

Dessa forma, resta claro que em havendo alterações unilaterais nos pactos firmados, as quais interfiram nos custos da empresa contratada, esta tem direito ao reequilíbrio e deve provocar a Administração para o respectivo aditamento ao contrato, sob a égide da álea administrativa da alteração unilateral do contrato cujos prejuízos decorrentes não devem ser assumidos pelo particular.

#### **2.4.2 Fato do Príncipe**

Segundo definição de Carvalho Filho (2011, p. 196), o equilíbrio do contrato administrativo pode ser quebrado por força de ato ou medida instituída pelo próprio Estado, sendo o Fato do Príncipe aplicável quando a medida tomada pelo Estado, por meio de ato lícito, altera as condições contratuais e causa prejuízos ao particular.

Subtraído dos ensinamentos de Di Pietro (2014, p. 292), tem-se quem o Fato do Príncipe corresponde:

as medidas de ordem geral, não relacionadas diretamente com o contrato, mas que nele repercutem, provocando desequilíbrio econômico-financeiro em detrimento do contratado.

Justen Filho (2010, p. 781), afirma que:

A maior parte da doutrina francesa reputa que o fato do príncipe se verifica quando a execução do contrato é onerada por medida proveniente da

autoridade pública contratante, mas que exercita esse poder em um campo de competência estranho ao Contrato. O exemplo típico consiste na elevação da carga tributária incidente sobre a execução da prestação devida pelo particular.

Cabe evidenciar que tal evento, classificado como álea administrativa, é caracterizado como imprevisível, extracontratual e extraordinário, sendo que, no direito brasileiro, a teoria do fato do príncipe somente é aplicável se o ato que ocasionou o fato for decorrente da mesma esfera de governo em que se celebrou o contrato (DI PIETRO, 2014, p. 292).

### **2.4.3 Fato da Administração**

Decorrente da álea administrativa, corresponde às ações imputadas à Administração, no decorrer da execução contratual e relacionadas diretamente ao pacto firmado, que podem interferir na qualidade dos trabalhos e impossibilitar a manutenção da contratação, ou seja, é toda ação ou omissão do Poder Público que, incidindo direta e especificamente sobre o contrato, retarda ou impede a sua execução (MEIRELLES, 1998, p. 215).

Com base nos preceitos de Mello (2010, p. 655), fato da Administração é tido como:

comportamento irregular do contratante governamental que, nesta mesma qualidade, viola os direitos do contratado e eventualmente lhe dificulta ou impede a execução do que estava entre eles avençado.

Este mesmo autor ressalta que, ainda que o comportamento irregular do poder público interfira no contrato, não necessariamente ocorrerá a inexecução por parte do contratado (MELLO, 2010, p. 655). Este último poderá arcar com as despesas transitórias decorrentes do descumprimento ocasionado pela parte contratante e manter a regularidade na execução. Entretanto, o fato de não haver a paralisação ou o comprometimento das atividades, não significa que não houve o desequilíbrio contratual, podendo a parte prejudicada requerer junto à Administração a justa compensação pelos prejuízos sofridos.

Nesta esteira, o entendimento de Justen Filho elucida que a ocorrência de Fato da Administração não constitui álea passiva de majoração dos valores contratuais, sendo justa, porém, a indenização pelos danos sofridos.

O ato ilícito contratual praticado pela Administração gera o dever de indenizar o particular por perdas e danos. Essa solução jurídica não se confunde com o efeito gerado pela quebra da equação econômico-financeira, que se traduz na ampliação das vantagens ou na redução dos encargos do particular.

As perdas e danos consistem numa importância em dinheiro a ser paga à parte inocente, e não se confundem com a alteração do valor original a ele devido (JUSTEN FILHO, 2010, p. 781).

#### **2.4.4 Teoria da imprevisão**

A teoria da imprevisão constitui ocorrência de fatos que interferem sobremaneira nas avenças contratuais, causando forte desequilíbrio da equação econômico-financeira e que não poderiam ser previstos ou evitados por qualquer das partes. Segundo definição de Di Pietro (2014, p. 295),

Aléa econômica, que dá lugar à aplicação da teoria da imprevisão, é todo acontecimento externo ao contrato, estranho a vontade das partes, imprevisível e inevitável, que causa um desequilíbrio muito grande, tornando a execução do contrato excessivamente onerosa para o contratado.

Caio Tácito (apud CARVALHO FILHO, 2011, p. 195), assim define álea econômica:

A álea econômica é, por natureza, extraordinária, excedente aos riscos normais admitidos pela natureza do negócio. Os fenômenos da instabilidade econômica ou social (guerras, crises econômicas, desvalorização da moeda) são as causas principais do estado de imprevisão, tanto pela importância do impacto de seus efeitos, como pela imprevisibilidade de suas consequências.



A pretensão da referida teoria remete a aplicação da cláusula *rebus sic stantibus*<sup>3</sup> cujo teor corresponde à manutenção das cláusulas acordadas se as condições permanecerem as mesmas encontradas à época da celebração do acordo. As obrigações contratuais não de ser entendidas em correlação com o estado de coisas ao tempo em que se contratou. A mudança acentuada nos pressupostos implica alterações que o direito não pode ignorar já que as vontades se ligaram almejando determinada situação e com a expectativa de determinados efeitos e não de efeitos adversos decorrentes de comportamentos alheios às partes. (MELLO, 2010, p. 658).

#### **2.4.5 Caso fortuito e força maior**

Correspondem a eventos que oneram sobremaneira os custos da contratação, imprevisíveis e inevitáveis, que causam a impossibilidade de continuidade contratual.

Caso fortuito e força maior são situações de fato que redundam na impossibilidade de serem cumpridas as obrigações contratuais. O primeiro decorre de eventos da natureza, como catástrofes, ciclones, tempestades anormais, e o segundo é resultado de um fato causado, de alguma forma, pela vontade humana, como é o clássico exemplo da greve (CARVALHO FILHO, 2011, p. 196).

Di Pietro (2014, p. 297/298) afirma que apesar da semelhança constante nos pressupostos que configuram a teoria da imprevisão e o caso fortuito e força maior, estes não devem ser confundidos. No primeiro caso, em que pese o desequilíbrio econômico ocasionado pela ocorrência dos fatos, estes não impedem a continuidade de sua execução desde seja reestabelecido o equilíbrio. Já na ocorrência de casos fortuitos ou força maior, a continuidade da avença resta totalmente comprometida, culminando na rescisão contratual sem a responsabilização de qualquer das partes por descumprimento contratual.

No que diz respeito à classificação dos fatos como caso fortuito ou força maior, o publicista Justen Filho ressalta:

---

<sup>3</sup> Rebus Sic Stantibus

O evento deverá ser excepcional e imprevisível. Quando se trate de ocorrências usuais, comuns e previsíveis, não há força maior. Os envolvidos podem, de antemão, estimar a superveniência do evento, preparando-se para tanto. Se o evento era costumeiro e previsível, presume-se que o particular teve em vista sua concretização ao formular a proposta. Assim, por exemplo, a estação de chuvas, em determinados locais do país, inviabiliza a execução de certas atividades. Porém, a ocorrência de chuvas intensas é plenamente previsível e estimável de antemão. Assemelha-se à imprevisibilidade o caso que, embora previsível, tenha consequências que não possam ser evitadas. Isso se passa quando há possibilidade de prever o evento, mas inexistente providência alguma hábil a impedir a concretização do fato e de suas consequências. Isso se passa com eventos catastróficos cuja concretização é prevista pela ciência com alguma antecedência. As pessoas podem adotar providências para minorar os danos, mas não há forma de obstaculizar a ocorrência. Apenas se configura esse caso se a previsibilidade se configurar após formulada a proposta. Se o evento for previsível antes de formulada a proposta, não se configura força maior. (JUSTEN FILHO, 2010, p.779).

## **2.5 OUTROS CONCEITOS**

### **2.5.1 Contratos de serviços**

Os contratos administrativos se prestam a formalizar os acordos do Poder Público com as partes interessadas, devidamente escolhidas mediante licitação, nos casos em que couber, conforme o regramento legal vigente.

Nessa esteira, estão os contratos de serviços ou contratos de prestação de serviços, nos quais prevalece a atividade que traduz determinada utilidade de interesse para a Administração Pública (CARVALHO FILHO, 2011, p. 169). De acordo com o inc. II do art. 6º da Lei 8.666/1993, serviço é toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais.

Enquanto a definição de obra pública é taxativa, abrangendo apenas a construção, a reforma e a ampliação, a de serviço é exemplificativa, o que permite concluir que toda atividade contratada pela Administração e que não se inclua no conceito de obra pública, é serviço. O Contrato é de prestação ou locação de serviço. Note-se que o serviço que constitui objeto desse contrato é atividade privada de que a Administração necessita e que não quer executar diretamente, como, por exemplo, a limpeza, manutenção de máquinas, realização de projetos, trabalhos de pesquisa etc. (DI PIETRO, 2014, p. 342).

Meirelles (1998, p. 227) mantém o entendimento de Di Pietro quanto afirma que:

Contrato de serviço é todo ajuste administrativo que tem por objeto uma atividade prestada à Administração, para atendimento de suas necessidades ou de seus administrados. O que distingue, pois, o serviço da obra é a predominância da atividade sobre o material empregado. A atividade operativa é que define e diversifica o serviço, abrangendo desde o trabalho braçal do operário até o labor intelectual do artista ou a técnica do profissional mais especializado. Daí por que a gama de serviços é infindável, o que leva as leis administrativas, em geral, a enumerá-los exemplificativamente, mencionando apenas os mais frequentes.

Os serviços objetos dos contratos dessa espécie subdividem-se em comuns, técnico-profissionais e trabalhos artísticos, onde a exigência de habilitação específica e a forma de contratação consistem nos quesitos que os diferencia. Contudo, o aprofundamento nos parâmetros que norteiam a diferenciação dos contratos de serviços não mostra-se relevante para o presente estudo.

### **2.5.2 Terceirização**

Terceirização consiste na contratação de pessoas, físicas ou jurídicas, para prestar serviços inerentes à atividade meio, com vistas a aumentar a disponibilidade de recursos para a atividade fim, bem como desburocratizar a administração. Segundo definição constante no dicionário HOUAISS (2008), terceirização é a contratação de terceiros por parte de uma empresa, para a realização de atividades

gerais não essenciais, visando à racionalização de custos, a economia de recursos e a desburocratização administrativa.

Sempre que a Administração Pública recorre a terceiros para a execução de tarefas que ela mesma pode executar, tem-se a terceirização. Entretanto, em que pese a prestação de serviços ser executada por pessoas, a contratação não tem por objeto a obtenção de mão de obra, mas sim dos serviços (DI PIETRO, 2011, p. 350).

A Instrução Normativa nº 02, emitida pela SLTI/MP em 30 de abril de 2008, trata do assunto em questão da seguinte forma:

Art. 6º Os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles que apóiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, conforme dispõe o Decreto nº 2.271/97.

§ 1º A prestação de serviços de que trata esta Instrução Normativa não gera vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta.

§ 2º O objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato, exclusivamente como prestação de serviços, sendo vedada a utilização da contratação de serviços para a contratação de mão de obra, conforme dispõe o art. 37, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil.

§ 3º A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho, aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e conterá, no mínimo

I - justificativa da necessidade dos serviços;

II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada

III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis

Art.7º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 1º Na contratação das atividades descritas no caput, não se admite a previsão de funções que lhes sejam incompatíveis ou impertinentes.

§ 2º A Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção, tais como os elencados na Lei nº 9.632/98.

§ 3º As funções elencadas nas contratações de prestação de serviços deverão observar a nomenclatura estabelecida no Código Brasileiro de Ocupações – CBO, do Ministério do Trabalho e Emprego.

Art. 8º Poderá ser admitida a alocação da função de apoio administrativo, desde que todas as tarefas a serem executadas estejam previamente descritas no contrato de prestação de serviços para a função específica, admitindo-se pela administração, em relação à pessoa encarregada da função, a notificação direta para a execução das tarefas previamente definidas.

Art. 9º É vedada a contratação de atividades que:

I - sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, assim definidas no seu plano de cargos e salários, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal;

II - constituam a missão institucional do órgão ou entidade; e

III - impliquem limitação do exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, exercício do poder de polícia, ou manifestação da vontade do Estado pela emanção de atos administrativos, tais como:

- a) aplicação de multas ou outras sanções administrativas;
- b) a concessão de autorizações, licenças, certidões ou declarações;
- c) atos de inscrição, registro ou certificação; e
- d) atos de decisão ou homologação em processos administrativos.

Art. 10. É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, tais como:

I - exercer o poder de mando sobre os empregados da contratada, devendo reportar-se somente aos prepostos ou responsáveis por ela indicados, exceto quando o objeto da contratação prever o atendimento direto, tais como nos serviços de recepção e apoio ao usuário;

II - direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas;

III - promover ou aceitar o desvio de funções dos trabalhadores da contratada, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado; e

IV – considerar os trabalhadores da contratada como colaboradores eventuais do próprio órgão ou entidade responsável pela contratação, especialmente para efeito de concessão de diárias e passagens.

Art. 11. A contratação de serviços continuados deverá adotar unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada, e que elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho.

§ 1º Excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por postos de trabalho ou quantidade de horas de serviço quando houver inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados.

§ 2º Quando da adoção da unidade de medida por postos de trabalho ou horas de serviço, admite-se a flexibilização da execução da atividade ao longo do horário de expediente, vedando-se a realização de horas extras ou pagamento de adicionais não previstos nem estimados originariamente no instrumento convocatório.

§ 3º Os critérios de aferição de resultados deverão ser preferencialmente dispostos na forma de Acordos de Nível de Serviços, conforme dispõe esta Instrução Normativa e que deverá ser adaptado às metodologias de construção de ANS disponíveis em modelos técnicos especializados de contratação de serviços, quando houver.

§ 4º Para a adoção do Acordo de Nível de Serviço é preciso que exista critério objetivo de mensuração de resultados, preferencialmente pela utilização de ferramenta informatizada, que possibilite à Administração verificar se os resultados contratados foram realizados nas quantidades e

qualidades exigidas, e adequar o pagamento aos resultados efetivamente obtidos.

Art. 12. O órgão ou entidade contratante, na contratação de serviços de natureza intelectual ou estratégicos, deverá estabelecer a obrigação da contratada de promover a transição contratual com transferência de tecnologia e técnicas empregadas, sem perda de informações, podendo exigir, inclusive, a capacitação dos técnicos da contratante ou da nova empresa que continuará a execução dos serviços.

Art. 13. A Administração não se vincula às disposições contidas em Acordos e Convenções Coletivas que não tratem de matéria trabalhista, tais como as que estabeleçam valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.

Nota-se, portanto, que a IN nº 02/2008 - SLTI/MP, embasada na legislação vigente, traz com primazia o esclarecimento dos pontos críticos e polêmicos que envolvem as terceirizações no Poder Público, vedando a ingerência sobre a administração das contratadas, além de coibir a subordinação direta dos funcionários que exercem as atividades aos servidores públicos vinculados à entidade contratante, bem como impedir a indicação dos empregados a serem alocados no contrato. O aludido normativo legal ratifica a proibição para a contratação de serviços cuja atividade compõe o quadro de cargos do órgão; a contratação de atividades que correspondem à missão institucional da entidade pública, ou seja, atividades finalísticas e a contratação de atividades exclusivas do estado. Tal orientação elucida, ainda, os casos em que é lícita a contratação de terceiros pelo setor público, normatizando e padronizando as contratações de serviços continuados ou não por entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, os quais compreendem os órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas.

### **2.5.3 Serviços continuados e prorrogação de vigência**

De acordo com os preceitos legais constantes no § 3º, do art. 57, da Lei 8.666/1993, é expressamente proibida a formalização de contratos administrativos sem a previsão de prazo para duração da avença, constituindo cláusula obrigatória a

de vigência, sendo que esta deverá permanecer em consonância com os créditos orçamentários existentes, ou seja, deverá haver a prévia reserva dos recursos orçamentários para atender a despesa.

O art. 34, da Lei 4320/1964, estabelece que o exercício financeiro tenha a duração de um ano e em termos de período de início e fim coincidirá com o ano civil, ou seja, tem início em 1º de janeiro e se encerra em 31 de dezembro.

A Constituição Federal, em seu art. 167, § 1º, prescreve 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.

Dessa forma, o prazo de vigência contratual não poderá extrapolar o exercício financeiro, a menos que contenha previsão expressa no Plano Plurianual, visando, assim, evitar que a Administração contraia obrigações financeiras sem que esta conste no Orçamento Geral da União.

Contudo, o mesmo artigo da Lei de Licitações e Contratos traz a baila exceções a essa regra:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

III - Vetado

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.



V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração.

O estatuto legal previu que além dos projetos inclusos no PPA, é possível a superação do exercício financeiro para a duração dos contratos, e sua prorrogação, nos casos de serviços continuados; aluguel de equipamentos ou programas de informática e alguns casos cujas contratações possuem peculiaridades que assim o exigem, limitados os prazos máximos a 60, 48 e 120 meses, respectivamente.

A justificativa para a exceção prevista no inciso II é diversa daquela do inciso I, em que a preocupação é com obras não planejadas que possam comprometer sucessivos exercícios financeiros; daí a exigência de previsão nas metas do Plano Plurianual. No caso do inciso II, não há problema de previsão, porque os serviços contínuos atendem a necessidades constantes da Administração, necessariamente previstas nas leis orçamentárias anuais. A limitação ao tempo de duração dos contratos objetiva evitar que os mesmos se estendam por longos períodos com o mesmo contratado, quando o princípio da isonomia exige a repetição do procedimento licitatório para assegurar igualdade de oportunidade a outros possíveis interessados (DI PIETRO, 2014, p. 277).

Convém evidenciar que o § 4º do art. 57, da Lei 8.666/1993 possibilita que o limite máximo de 60 meses, previsto no inciso II, seja extrapolado em até 12 meses em casos de manifesta excepcionalidade, desde que devidamente justificado e autorizado pela autoridade superior do órgão.

Os demais casos previstos nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, da Lei 8.666/1993, correspondem a possibilidade de comprometimento da segurança nacional; compras efetuadas pelas Forças Armadas, exceto material de uso pessoal e administrativo; contratação de bens de alta complexidade tecnológica, produzidos ou prestados no país e que envolvem a defesa nacional; contratações que aludem aos artigos 3º, 4º, 5º e 20º da Lei 10.973/2004, relativos a incentivos à inovação e pesquisa científica e tecnológica.

## 2.6 ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

De acordo com Paludo (2013, p. 32), o Orçamento Público é o instrumento de viabilização do planejamento governamental e de realização das Políticas Públicas organizadas em programas, mediante a quantificação das metas e a alocação de recursos para as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais). De maneira bem simplista, orçamento significa estimar, e basicamente, contempla a estimativa de arrecadação do setor público e a previsão de destinação desses recursos, visando o atendimento das necessidades da população.

O orçamento público que, em geral, caracteriza-se pela complexidade das peças que o compõe, tanto torna visível o Fundo Público, quanto a dinâmica das sociedades concretas com suas escolhas, conflitos, interesses em jogo e capacidade de negociação (SANTANA; SOUZA, 2014, p. 11)

A Constituição Federal de 1988 trata do orçamento público em seu título VI, Capítulo II, Seção II, estabelecendo os parâmetros e paradigmas que norteiam o sistema orçamentário nacional. Os principais preceitos constantes nos cinco artigos constitucionais que regulam o tema correspondem a obrigatoriedade de aprovação pelo legislativo das leis orçamentárias e a possibilidade de emendas aos textos; a instituição do PPA, LDO e LOA e a explicitação da universalidade orçamentária.

A Constituição Federal de 1988 trouxe diretrizes inovadoras de grande significado para a gestão pública. Em primeiro lugar, cabe destacar a criação dos novos instrumentos: o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias. Com os novos instrumentos, valoriza-se o planejamento, as administrações obrigam-se a elaborar planos de médio prazo e estes mantêm vínculos estreitos com os orçamentos anuais. Em segundo lugar, ao definir detalhadamente a composição da lei orçamentária anual, a Constituição criou condições objetivas para a efetiva observância do princípio da universalidade, ou seja, a inclusão de todas as receitas e despesas no processo orçamentário comum. (GIACOMONI, 2010, p. 218/219).

### 2.6.1 PPA, LDO e LOA

Como visto, o orçamento constitui em um instrumento do planejamento e da Administração que garante créditos orçamentários para tornar possíveis as realizações das ações, que, por sua vez, possibilitarão o alcance dos objetivos dos programas (PALUDO, 2013, p. 33). Dos estatutos orçamentários instituídos pela CF/1988, o PPA e a LDO são ferramentas de planejamento que culminarão na elaboração da LOA, que representa a materialização do orçamento.

O Plano Plurianual - PPA corresponde a um instrumento de planejamento, com vigência de quatro anos, cujo início se dá no segundo ano de mandato do Presidente da República.

Como uma das principais novidades do novo marco constitucional, o Plano Plurianual (PPA) passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual. (GIACOMONI, 2010, p. 219).

O §1º, do art. 165, da CF/1988, assim prescreve:

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Portanto, diante da complexidade do orçamento público brasileiro, devido ao vasto território, a grande massa populacional, às diferenças culturais e desenvolvimento regional extremamente desigual, analisando de maneira bem superficial, o PPA se presta a definir, de forma macro, as diretrizes, objetivos e metas a serem alcançados pelo Poder Público em um período de quatro anos. Ele traduz, ao mesmo tempo, o compromisso com os objetivos e a visão de futuro, assim como a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas de Governo. (PALUDO, 2013, p. 40).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, representa estatuto legal de ligação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Ela contém a priorização das diretrizes constantes no PPA, que nortearão a elaboração da LOA.

Diante da necessidade de se ajustar a programação prevista no Plano Plurianual ao cenário político, econômico e institucional que se apresenta nos meses que antecedem a elaboração e análise da proposta orçamentária, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem o poder de antecipar um fato inevitável: a necessidade de se fazer escolhas. (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ apud PALUDO, 2013, p. 109)

O assunto é tratado pela CF/1988, em seu art. 165, §2º, conforme segue:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Observa-se que além de priorizar as ações e programas governamentais, a LDO possui a função de normatizar a legislação tributária e as agências financeiras de fomento, bem como definir as metas e riscos fiscais para o exercício subsequente. Afora manter caráter de orientação à elaboração da lei orçamentária anual, a LDO progressivamente vem sendo utilizada como veículo de instruções e regras a serem cumpridas na execução do orçamento (GIACOMONI, 2010, p. 225).

A última das três principais ferramentas de planejamento e orçamento, a LOA é responsável pela gestão anual dos recursos públicos, contendo a definição dos montantes estimados para alocação e a distribuição dentre os programas e políticas públicas priorizados pela LDO, promovendo a distribuição orçamentária entre os diferentes organismos da Administração Pública Federal.

A Lei máxima brasileira trata da LOA nos parágrafos 5º, 6º, 7º e 8º, conforme segue:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Dessa forma, a LOA engloba três orçamentos distintos, quais sejam o orçamento fiscal relativo aos Poderes da União, o de investimento das empresas e da seguridade social, sendo vedada a inclusão de dispositivo estranho que não seja a expressa previsão da receita e fixação da despesa.

Esse modelo atual segue a concepção de totalidade orçamentária, visto que os orçamentos são elaborados de forma independente, para depois serem consolidados em um só, o Orçamento Geral da União, possibilitando assim o conhecimento do desempenho global das finanças públicas (PALUDO, 2013, p. 66).

No que concerne ao orçamento fiscal, por sua abrangência e dimensão, constitui-se no principal dos três orçamentos e refere-se aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (GIACOMONI, 2010, p. 226).

## 2.7 CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O Orçamento Geral da União, considerando as peculiaridades e a complexidade que envolvem a sua concepção, consiste em um documento contábil, elaborado e definido para melhor atender aos objetivos de programar os gastos governamentais, onde o elemento básico que sintetiza sua funcionalidade é a conta.

A conta é, ao mesmo tempo, instrumento de análise e de síntese. De análise, já que possibilita a representação de toda e qualquer variação nos elementos patrimoniais, e de síntese, pois o agrupamento das contas permite o conhecimento dos resultados globais da gestão. A seleção das contas e seu ordenamento num Plano de Contas condicionam as possibilidades de obtenção de informações, tanto no nível analítico como no sintético. Em face disso, a classificação das contas assume enorme importância dentro do contexto orçamentário que, como se sabe, traz em seu bojo implicações de diversas ordens: políticas, administrativas, econômicas, jurídicas, financeiras, contábeis etc (GIACOMONI, 2010, p. 87/88).

Para a identificação dos parâmetros que norteiam o orçamento torna-se imprescindível a classificação destes em elementos que demonstrem as condições e apresente as informações conforme o contexto e às respostas pretendidas. Como toda diferenciação é necessário o estabelecimento de critérios para que seja possível uma separação e classificação desses elementos.

Nesse diapasão, Giacomoni (2010, p. 88) afirma que para a classificação de quaisquer elementos, inclusive contas, é necessário a observância de critérios, buscando alcançar determinado objetivo com a classificação. No caso do orçamento público, suas múltiplas facetas fazem com que não haja um, mas vários objetivos a serem atendidos pelas classificações, havendo, dessa forma, a necessidade de vários critérios.

Segundo Santos (2011, p. 60) as disposições legais atualmente vigentes que definem os preceitos que envolvem a classificação da despesa orçamentária constam prioritariamente na Lei 4.320/1964, na Portaria nº 42/1999 e Portaria Interministerial nº 163/2001. Com base nesses regulamentos, a despesa classifica-

se em institucional, funcional, por programas e segundo a natureza de despesas, as quais se enquadram em dois perfis:

- qualitativo que visa identificar a dimensão qualitativa do orçamento, como quem recebe, em que programas e ações, qual finalidade etc.

- quantitativo que possui dimensões física e financeira, procurando identificar a quantidade de bens e serviços que comporta a ação e o aporte de recursos necessário para atendê-la.

Numa primeira classificação, os objetivos podem ser divididos em finais e derivados. Os *objetivos finais* ou *básicos* expressam os fins últimos de toda a ação governamental, servindo como orientação para as políticas públicas no campo econômico e social. Geralmente, a formulação de objetivos desse tipo é feita de forma qualitativa. Já os *objetivos derivados* correspondem a propósitos específicos do governo, representados quantitativamente e cuja consecução concorre para o alcance dos objetivos básicos.

A figura 1 abaixo demonstra um exemplo de estrutura completa de uma programação.

CÓDIGO COMPLETO*		10.	39.	252.	26.	782.	2075.	7M64.	0043.	9999.	0.	100.	4490.	2
Q U A L I T A T I V A	Esfera: Orçamento Fiscal	10												
	Órgão: Ministério dos Transportes		39											
	CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL Unidade Orçamentária: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT			252										
	CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL Função: Transporte				26									
	Subfunção: Transporte Rodoviário					782								
	CLASSIFICAÇÃO PROGRAMÁTICA PROGRAMA: Transporte Rodoviário						2075							
	AÇÃO: Construção de Trecho Rodoviário							7M64						
	SUBTÍTULO: Rio Grande do Sul								0043					
	IDOC: Outros recursos									9999				
IDUSO: Recursos não destinados à contrapartida										0				
Fonte de Recursos: Recursos do Tesouro - Exercício Corrente (1) Recursos Ordinários (00)											100			
Natureza da Despesa: Categoria Econômica: Despesas de Capital (4); Grupo de Natureza: Investimentos (4); Modalidade de Aplicação: Aplicação Direta (90)												4490		
Identificador de Resultado Primário: Primária Discricionária													2	

\*Código visualizado no SIAFI.

Figura 1 - Estrutura completa programação orçamentária  
(Fonte: MTO/2015)

### 2.7.1 Classificação Institucional

A finalidade primordial da utilização do critério funcional corresponde à necessidade de demonstrar a unidade orçamentária responsável pelo gasto público. Sua principal vantagem está em permitir a identificação da instituição responsável pela execução e prestação de contas de determinado programa ou ação governamental (PALUDO, 2013, p. 233).

A classificação institucional agrega dois elementos: órgão e unidade orçamentária, onde o órgão constitui-se na unidade centralizadora dos recursos, responsável pela distribuição dos aportes para as unidades orçamentárias a ela vinculadas, e unidades orçamentárias correspondem às entidades que consignam os recursos e executam de fato a despesa.

Apesar do órgão apresentar-se numa posição superior, a classificação por Unidade Orçamentária tem mais destaque visto que somente ela recebe dotações para a execução de despesas. O órgão não executa despesas, apenas centraliza, descentraliza e coordena as atribuições das Unidades Orçamentárias e Administrativas a ele vinculadas. Os órgãos podem ter uma ou mais Unidades Orçamentárias, mas os fundos e entidades da Administração indireta serão necessariamente Unidades Orçamentárias (PALUDO, 2013, p. 233).

Segue exemplo da classificação institucional constante do Manual Técnico de Orçamento - MTO/2015, desenvolvido pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

		<a href="#">[Sumário]</a>
INSTITUCIONAL	1 <sup>o</sup> e 2 <sup>o</sup> DÍGITOS	3 <sup>o</sup> , 4 <sup>o</sup> e 5 <sup>o</sup> DÍGITOS
	Órgão Orçamentário	Unidade Orçamentária
CÓDIGO	ÓRGÃO / UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	
<b>39000</b>	<b>MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES</b>	
39101	Ministério dos Transportes	
39207	VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	
39250	Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	
39252	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT	
39253	Empresa de Planejamento e Logística S.A. - EPL	
39901	Fundo da Marinha Mercante - FMM	

Figura 2 - Classificação institucional  
(Fonte: MTO/2015)



## 2.7.2 Classificação Funcional

A classificação funcional objetiva identificar onde a despesa será realizada ou em que ações governamentais deverão ser executadas. Conforme Paludo (2013, p. 234), tem como principal finalidade permitir a consolidação nacional dos gastos públicos, fornecendo as bases para a apresentação de dados estatísticos capazes de informar sobre os gastos do Governo nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado. Essa classificação também é conhecida como classificação para os cidadãos.

O referido tipo de classificação compreende duas categorias: função e subfunção, sendo que a primeira pode ser caracterizada como o maior nível de agregação de despesas realizadas pela Administração, enquanto que a segunda traz um nível de detalhamento maior acerca de cada área da atuação governamental, através da agregação de determinado subconjunto de despesas e fonte da identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções (PALUDO, 2013, p. 237).

No detalhamento da classificação funcional, são atribuídos dois dígitos para identificar as funções e três dígitos para a subfunção.

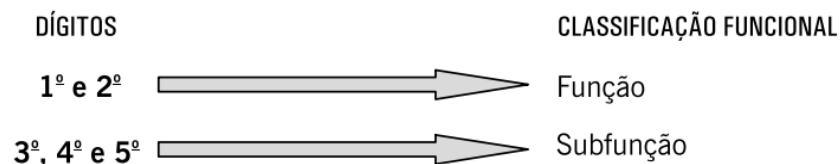


Figura 3 - Classificação Funcional  
(Fonte: Paludo, 2013, p. 238.)

O Manual Técnico de Orçamento 2015/SOF/MPOG apresenta as 28 funções e as 109 subfunções constantes do orçamento. A figura 4 traz o exemplo demonstrativo da classificação funcional, conforme segue:

<a href="#">[Sumário]</a>		
FUNCIONAL	1º e 2º DÍGITOS	3º, 4º e 5º DÍGITOS
	Função	Subfunção
FUNÇÃO		SUBFUNÇÃO
<b>04 - Administração</b>		121 - Planejamento e Orçamento
		122 - Administração Geral
		123 - Administração Financeira
		124 - Controle Interno
		125 - Normatização e Fiscalização
		126 - Tecnologia da Informação
		127 - Ordenamento Territorial
		128 - Formação de Recursos Humanos
		129 - Administração de Receitas
		130 - Administração de Concessões
		131 - Comunicação Social
<b>26 - Transporte</b>		781 - Transporte Aéreo
		782 - Transporte Rodoviário
		783 - Transporte Ferroviário
		784 - Transporte Hidroviário
		785 - Transportes Especiais

Figura 4 - Modelo de funções e subfunções  
(Fonte: MTO/2015)

### 2.7.3 Classificação por programas

O PPA apresenta os objetivos estratégicos para o período de quatro anos, onde as ações governamentais para a consecução desses objetivos são estruturadas em programas. De acordo com Souza (2009, p. 63), programa é o elemento central de organização da ação governamental, no qual se definem determinados objetivos a serem atingidos e os correspondentes indicadores de desempenho.

Considerada a mais moderna das classificações orçamentárias da despesa, a finalidade básica da classificação por programas e demonstrar as realizações do governo, o resultado final de seu trabalho em prol da sociedade. Esse critério surgiu visando permitir o cumprimento das novas funções do orçamento, em especial a representação do programa de trabalho (GIACOMONI, 2010, p. 100).

Entretanto, é mediante a execução das ações que ocorre a implementação dos programas e os objetivos definidos são alcançados. As ações são instrumentos de realização dos programas, operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa (PALUDO, 2013, p. 241).

Atualmente os programas se encaixam em duas vertentes distintas: programas temáticos, sendo aqueles que visam ao atendimento dos anseios da sociedade mediante a oferta de bens e serviços públicos, e programas de gestão, os quais atendem às ações de apoio à gestão e à manutenção da máquina pública. Há ainda o grupo operações especiais que não constam do PPA, mas devem ser insertos na LOA.

O Manual Técnico do Orçamento - MTO/2015 define que a classificação por programas utiliza quatro parâmetros, os quais Giacomoni (2010, p. 100) assim conceitua:

- Programa: o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.
- Projeto: um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo.
- Atividade: um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação do governo.
- Operações Especiais: as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Há ainda outra categoria que constitui a classificação por programas - o subtítulo, o qual consta na LOA, mas não possui obrigatoriedade pelos estatutos que regulamentam a orçamento. O subtítulo versa sobre a especificação da localização física da ação, no intuito de verificar os pontos de maior impacto das políticas públicas.

A figura 5 apresenta a sintetização da estrutura programática.

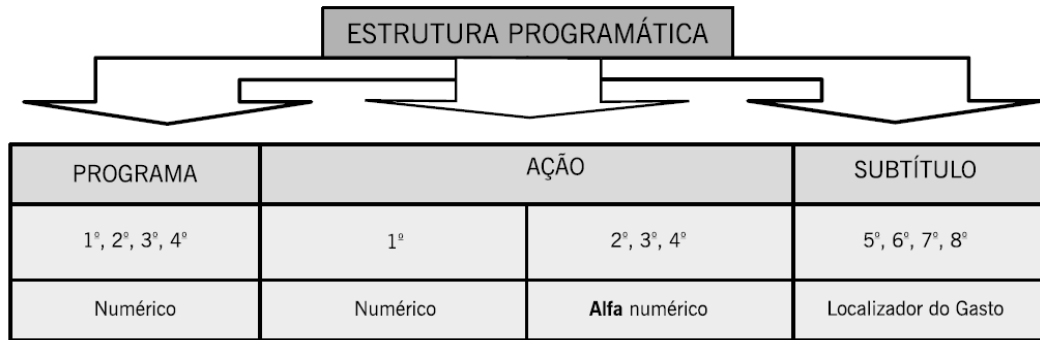


Figura 5 - Classificação por programas  
(Fonte: Paludo, 2013, p. 245)

#### 2.7.4 Classificação por natureza de despesas

A classificação segundo a natureza da despesa é a única dentre os quatro tipos identificados neste trabalho que possui o perfil quantitativo, ou seja, apresenta a dimensão das quantidades de bens dedicados a uma ação e os aportes necessários para atender essas despesas. Sua aplicabilidade ao identificar a despesa sob diversos aspectos torna possível o controle de gestão das entidades e das políticas públicas.

Enquanto as classificações institucional, funcional e por programas têm vital importância na esfera administrativa e gerencial, visto que alimentam com informações as etapas de execução, avaliação e controle, a função da classificação segundo a natureza é dar indicações sobre os efeitos que os gastos públicos têm sobre toda a economia (PALUDO, 2013, p. 246).

A natureza da despesa é identificada por um código composto por oito algarismos, que contemplam a categoria econômica, a natureza da despesa, a modalidade de aplicação, o elemento de despesa e o subelemento de despesa, conforme demonstrado a figura 6.

1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º
Categoria Econômica	Grupo de Natureza da Despesa	Modalidade de Aplicação		Elemento de Despesa		Subelemento	

Exemplo: código “3.1.90.11.00”, segundo o esquema abaixo:

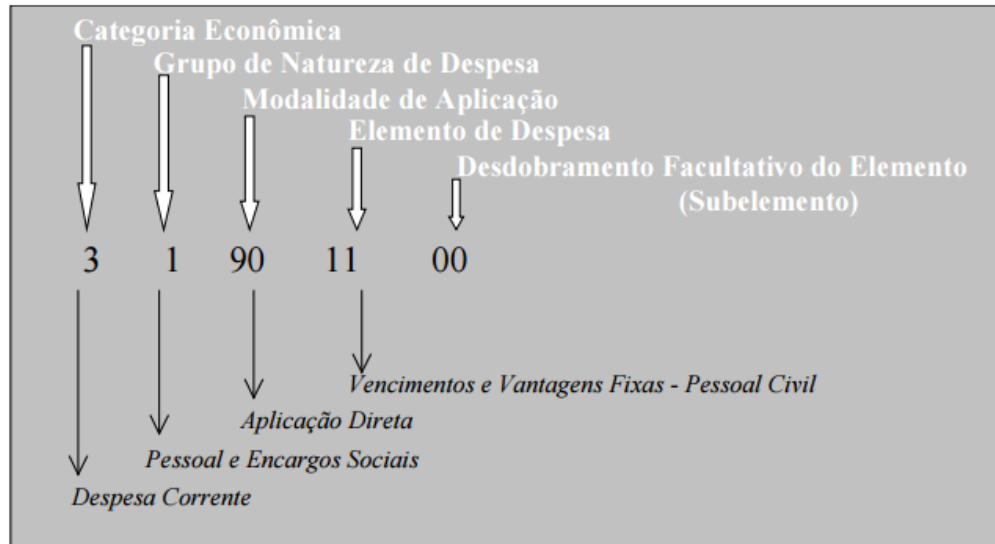


Figura 6 - Classificação por natureza de despesa  
(Fonte - MTO/2015)

### 2.7.4.1 Categoria Econômica

Possui o intuito de separar as despesas de consumo e de manutenção dos bens e serviços da máquina pública, das que contribuem para a expansão da capacidade produtiva do país (SOUZA, 2009, p. 64). Nesse ínterim, a despesa pode ser classificada como despesa corrente ou despesa de capital. O art. 12 da Lei 4.320/1964 conceitua que:

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

#### DESPESAS CORRENTES

- Despesas de Custeio
- Transferências Correntes

#### DESPESAS DE CAPITAL

- Investimentos
- Inversões Financeiras
- Transferências de Capital

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

§ 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a:

I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;

II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;

III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

§ 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

### 2.7.4.2 Grupo de natureza

Também conhecido como subcategorias da despesa, os grupos de natureza de despesa agregam elementos com objetos semelhantes, visando obter a dimensão do impacto dos gastos públicos sobre a economia. De acordo com o Manual Técnico de Orçamento - MTO/2016, os elementos de despesa são alocados em seis Grupos de Natureza de Despesa, conforme mostra a figura 7.

CÓDIGO	GRUPOS DE NATUREZA DA DESPESA
1	Pessoal e Encargos Sociais
2	Juros e Encargos da Dívida
3	Outras Despesas Correntes
4	Investimentos
5	Inversões financeiras
6	Amortização da Dívida

Figura 7 - Grupos de natureza de despesa  
(Fonte: MTO/2015)

### 2.7.4.3 Modalidade de aplicação

A modalidade de aplicação especifica o modo de utilização dos recursos públicos e tem por objetivo eliminar a dupla contagem dos aportes transferidos ou descentralizados, indicando se a aplicação se dará mediante transferência financeira para outras esferas de governo, seus órgãos ou entidades; se ocorrerá diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário; ou mediante a descentralização para outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de governo (PALUDO, 2013, p. 252).

Segundo a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, o orçamento federal comporta trinta modalidades de aplicação, conforme figura 8.

CÓDIGO	MODALIDADES DE APLICAÇÃO <sup>17</sup>
20	Transferências à União
22	Execução Orçamentária Delegada à União
30	Transferências a Estados e ao Distrito Federal
31	Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo
32	Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal
35	Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012
36	Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012
40	Transferências a Municípios
41	Transferências a Municípios - Fundo a Fundo
42	Execução Orçamentária Delegada a Municípios
45	Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012
46	Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012
50	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
60	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
67	Execução de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP
70	Transferências a Instituições Multigovernamentais
71	Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio
72	Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos
73	Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012
74	Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012
75	Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012
76	Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012
80	Transferências ao Exterior
90	Aplicações Diretas
91	Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
93	Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe
94	Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Não Participe
95	Aplicação Direta à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012
96	Aplicação Direta à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012
99	A Definir

Figura 8 - Modalidades de aplicação  
(Fonte: MTO/2016)

### 2.7.4.3 Elementos de Despesa

A categoria elemento de despesa demonstra o tipo de objeto com o qual foi efetuado o gasto (diárias de passagem, aquisição de material de expediente etc).



O anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 apresenta a tabela contendo os elementos de despesa, a qual segue demonstrada na figura 9.

<b>ELEMENTO DE DESPESA<sup>18</sup></b>	
1	Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares
3	Pensões do RPPS e do militar
4	Contratação por Tempo Determinado
5	Outros Benefícios Previdenciários do servidor ou do militar
6	Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso
7	Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência
8	Outros Benefícios Assistenciais do servidor e do militar
9	<del>Salário-Família<sup>19</sup></del>
10	Seguro Desemprego e Abono Salarial
11	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil <sup>20</sup>
12	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar
13	Obrigações Patronais
14	Diárias - Civil
15	Diárias - Militar
16	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil
17	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar
18	Auxílio Financeiro a Estudantes
19	Auxílio-Fardamento
20	Auxílio Financeiro a Pesquisadores
21	Juros sobre a Dívida por Contrato
22	Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato
23	Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária
24	Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária
25	Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita
26	Obrigações decorrentes de Política Monetária
27	Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares
28	Remuneração de Cotas de Fundos Autárquicos
29	Distribuição de Resultado de Empresas Estatais Dependentes
30	Material de Consumo
31	Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras
32	Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita

33	Passagens e Despesas com Locomoção
34	Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização
35	Serviços de Consultoria
36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
37	Locação de Mão-de-Obra
38	Arrendamento Mercantil
39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
41	Contribuições
42	Auxílios
43	Subvenções Sociais
45	Subvenções Econômicas
46	Auxílio-Alimentação
47	Obrigações Tributárias e Contributivas
48	Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas
49	Auxílio-Transporte
51	Obras e Instalações
52	Equipamentos e Material Permanente
53	Aposentadorias do RGPS - Área Rural
54	Aposentadorias do RGPS - Área Urbana
55	Pensões do RGPS - Área Rural
56	Pensões do RGPS - Área Urbana
57	Outros Benefícios do RGPS - Área Rural
58	Outros Benefícios do RGPS - Área Urbana
59	Pensões Especiais
61	Aquisição de Imóveis
62	Aquisição de Produtos para Revenda
63	Aquisição de Títulos de Crédito
64	Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado
65	Constituição ou Aumento de Capital de Empresas
66	Concessão de Empréstimos e Financiamentos
67	Depósitos Compulsórios
70	Rateio pela Participação em Consórcio Público
71	Principal da Dívida Contratual Resgatado
72	Principal da Dívida Mobiliária Resgatado
73	Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada
74	Correção Monetária ou Cambial da Dívida Mobiliária Resgatada
75	Correção Monetária da Dívida de Operações de Crédito por Antecipação de Receita
76	Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado
77	Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado
81	Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas
91	Sentenças Judiciais
92	Despesas de Exercícios Anteriores
93	Indenizações e Restituições
94	Indenizações e Restituições Trabalhistas
95	Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo
96	Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado
97	Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS
98	Compensações ao RGPS
99	A Classificar

Figura 9 - Elementos de despesa  
(Fonte: MTO/2015)

### **3. METODOLOGIA DE PESQUISA**

Este capítulo objetiva apresentar a metodologia empregada no presente estudo, através da descrição do tipo de pesquisa, caracterização do ambiente pesquisado e das técnicas utilizadas para a concepção do trabalho, o qual foi predominantemente embasado em análise documental e estatística de dados, além da coleta de campo para aferição da percepção das amostras acerca do tema.

#### **3.1 TIPO E DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA**

Primeiramente é necessário demonstrar a finalidade da pesquisa científica, que para Lakatos e Marconi (1992, p. 40) consiste na obtenção da verdade, através da comprovação de hipóteses, que, por sua vez, são pontes entre a observação da realidade e a teoria científica, que explica a realidade. Para SOUZA (1998, p. 45) a pesquisa é o ingrediente mais importante da geração de conhecimento e do desenvolvimento teórico de uma disciplina.

Pesquisa é um procedimento reflexivo, sistemático, controlado e crítico que permite descobrir novos fatos e dados, soluções ou leis, em qualquer área do conhecimento. Dessa forma, a pesquisa é uma atividade voltada para a solução de problemas por meio dos processos do método científico (RAMPAZZO, 2005, p. 49).

Portanto, a pesquisa em questão, cujo escopo possui caráter investigativo e exploratório, apresenta cunho tanto qualitativo quanto quantitativo no que concerne ao método de pesquisa e utiliza parâmetros comparativos para identificar a realidade, utilizando paradigmas que visam culminar na observação epistemológica e na aferição de respostas acerca de questionamentos para os quais não foram encontradas informações consistentes na revisão bibliográfica. Zanella (2009, p. 63) afirma que a pesquisa visa essencialmente à produção de novo conhecimento e tem a finalidade de buscar respostas a problemas e indagações teóricas e práticas.

### 3.2 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO PESQUISADA

Para a realização dessa pesquisa foi utilizado como campo de estudo a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, uma organização pública criada pela Lei nº 10.233/2001, regulamentada pelo Decreto nº 4.130/2002.

O art. 1º do Regimento Interno daquele organismo apresenta a instituição da seguinte forma:

Art. 1º A Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, instituída pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, regulamentada pelo Decreto nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002, é entidade integrante da Administração Federal indireta, submetida ao regime autárquico especial, com personalidade jurídica de direito público, independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes, vinculada ao Ministério dos Transportes, com a qualidade de órgão regulador da atividade de exploração da infra-estrutura ferroviária e rodoviária federal e da atividade de prestação de serviços de transporte terrestre, com sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais.

A ANTT tem como missão "assegurar aos usuários adequada prestação de serviços de transportes terrestres e exploração de infraestrutura rodoviária e ferroviária outorgada" e como objetivo ou visão de futuro, "ser referência na regulação, promovendo a harmonização do setor e garantindo a excelência dos serviços de transporte terrestre". Seu campo de atuação visa à regulação do setor de transportes terrestres em todo o território nacional, tendo como competências a concessão de ferrovias, rodovias e transporte ferroviário associado à exploração da infraestrutura; a permissão para o transporte coletivo regular de passageiros pelos meios rodoviário e ferroviário não vinculados à exploração da infraestrutura; e autorização para transporte de passageiros por empresa de turismo e sob regime de fretamento, transporte internacional de cargas, transporte multimodal e terminais. A figura 10 demonstra os objetivos e aplicações constantes do Planejamento Estratégico da ANTT.

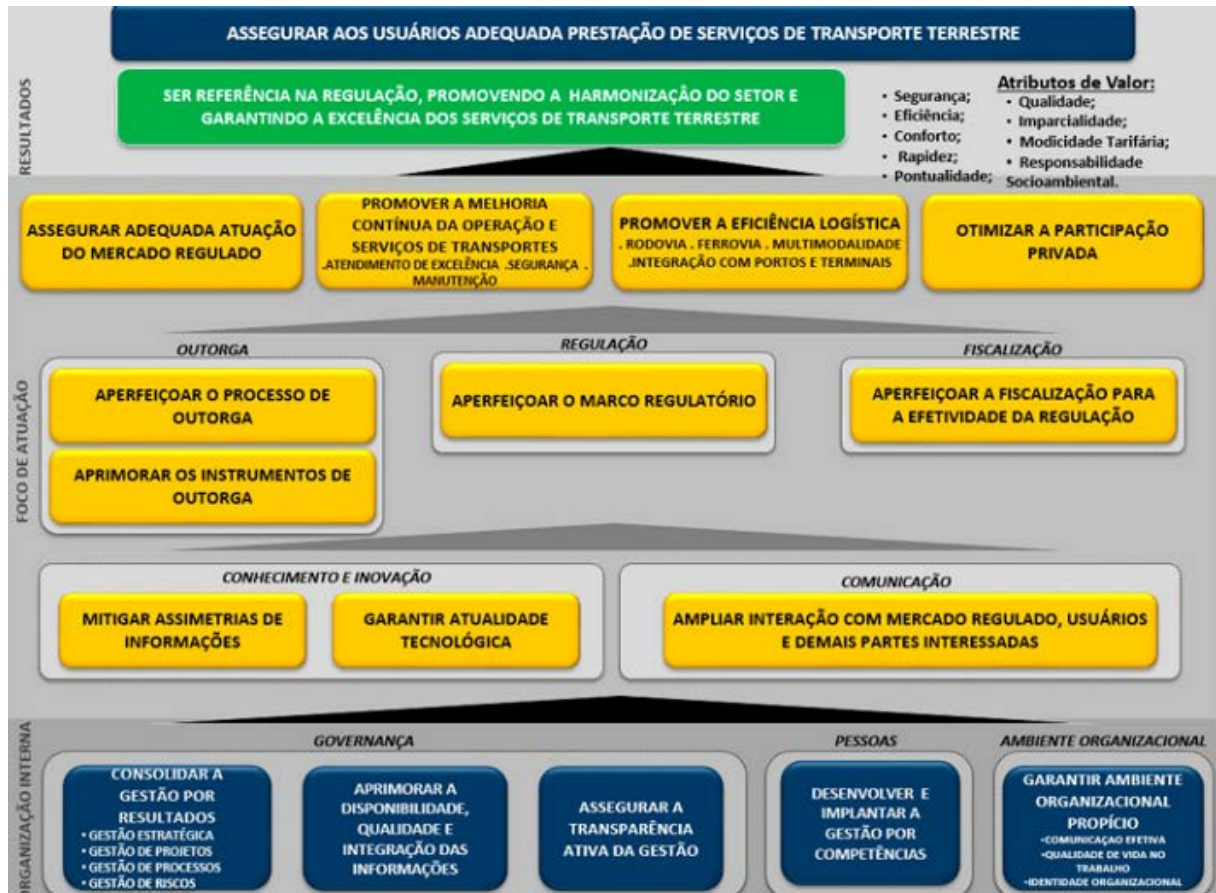


Figura 10 - Objetivos Estratégicos da ANTT  
(Fonte: ANTT)

A amplitude territorial e abrangência de atividades correlatas à ANTT implicam na necessidade de manutenção de uma estrutura organizacional suficiente para comportar as atribuições. Nesse passo, a Agência conta atualmente com uma Sede e nove Unidades Regionais distribuídas entre as regiões geográficas brasileiras, com a décima Unidade Regional em processo de criação, além de 143 pontos de fiscalização, localizados em pontos estratégicos de maior tráfego e incidência e de modo a facilitar o atendimento de todos os usuários dos serviços regulados, sendo: 40 Postos de Pesagem Veicular - PPV, 16 Postos de Fiscalização Rodoviário - PFR, 80 Postos de Fiscalização/Atendimento - PFA, 5 Postos de Fiscalização de Fronteira - PFF e 2 Salas de Atendimento.

No que tange aos quantitativos regulados, com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão da entidade, relativo ao ano de 2014, atualmente a ANTT administra e fiscaliza:

- 21 concessões rodoviárias, totalizando cerca de 10.000 km de extensão;

- 12 concessões ferroviárias, somando aproximados 26.000 km de extensão;
- 39.510 veículos registrados para o transporte de cargas;
- a movimentação de cerca de 140 milhões de usuários do transporte de passageiros nacional e internacional por ano;
- 52% do transporte da produção industrial e agrícola do Brasil é realizada pelo modal de transporte rodoviário, o qual é fiscalizado pela ANTT;
- aproximadamente 550 linhas de transporte semi urbano de passageiros;
- 112,5 milhões de passageiros que trafegam anualmente pelo transporte semiurbano;
- fiscalização de toda a malha rodoviária e ferroviária federal.

A instituição conta com o apoio aproximado de 1.325 servidores lotados em suas diversas unidades, além de 1.125 colaboradores, sendo 143 estagiários e menores exercendo a função de aprendizes e 982 prestadores de serviços terceirizados, sem vínculo, caracterizados como serviços materiais e acessórios à atividade finalística da ANTT, os quais não são contemplados no Plano de Cargos da Agência.

Apesar do §2º, art. 21, Lei nº 10.233/2001, estabelece que:

§ 2º O regime autárquico especial conferido à ANTT e à ANTAQ é caracterizado pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes.

Esta autonomia é relativa uma vez que a autarquia é vinculada ao Ministério dos Transportes, conforme art. 21 da Lei 10.233/2001:

Art. 21. Ficam instituídas a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, entidades integrantes da administração federal indireta, submetidas ao regime autárquico especial e vinculadas, respectivamente, ao Ministério dos Transportes e à Secretaria de Portos da Presidência da República, nos termos desta Lei.

Mesmo que a relação entre a ANTT e o Ministério dos Transportes não esteja claramente definida no dispositivo legal, existe um grau de hierarquia entre os aludidos órgãos, já que determinadas ações da Agência requerem a autorização do órgão superior ao qual está vinculada, neste caso, ao Ministério dos Transportes. Exemplos dessa hierarquização trazem os arts. 2º e 3º do Decreto nº 7.689/2012, cujo teor define alçadas de Governança para o Poder Executivo Federal, conforme segue:

Art. 2º A celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor relativos a atividades de custeio devem ser autorizadas expressamente pelo respectivo ministro de Estado.

§ 1º Para os contratos com valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) é vedada a delegação de competência. (...)

(...) Art. 4º A celebração de contratos de locação ou a prorrogação dos contratos em vigor, com valor igual ou superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por mês, deverá ser autorizada pelo ministro de Estado ou pelo secretário-executivo, ou equivalente, do órgão respectivo, vedada a delegação de competência.

Outro fator preponderante que demonstra essa superioridade é encontrado no fato de que a ANTT é caracterizada como Unidade Orçamentária, recebendo os recursos que são descentralizados pelo Ministério dos Transportes.

Ainda que “especiais”, as agências reguladoras, assim com as demais entidades da administração pública que exercem o poder de polícia, também integram o Poder Executivo, ainda que como entes descentralizados. Elas são dotadas de personalidade jurídica própria, têm natureza de autarquia e, em síntese, executam atividades típicas ou exclusivas da Administração Pública que, para seu melhor funcionamento, requerem gestão administrativa e financeira descentralizada, e o grau de autonomia que é característica indissociável desse tipo de instituição. De fato, a ausência de subordinação hierárquica não é atributo exclusivo de autarquias “especiais” reguladoras, mas inerente ao próprio conceito jurídico-administrativo de autarquia, já consagrado no direito administrativo brasileiro, ainda que a prática dos últimos 30 anos indique nuances neste conceito. Sem embargo, a ausência de subordinação hierárquica é

consentânea da autarquia, mas isso não implica que não haja relação de supervisão entre a autarquia e a administração direta. Indiretamente, portanto, à medida que todo ente da administração indireta vincula-se a um órgão da Administração direta, há um certo grau de relação hierárquica em relação à autoridade que o supervisiona. (SILVA et al, 2003, p. 22).

### 3.3 POPULAÇÃO E AMOSTRA

Este estudo foi realizado em duas etapas distintas: através de análise documental e entrevistas com servidores e gestores envolvidos na gestão orçamentária do órgão e nos processos negociais dos contratos.

Segundo Coutinho (2014):

população é o conjunto de pessoas ou elementos a quem se pretende generalizar os resultados e quem partilham uma característica comum (...) e amostra é o conjunto de sujeitos (pessoas, documentos etc) de quem se recolherá os dados e deve ter as mesmas características da população de onde foi extraída.

Dessa forma, na primeira etapa, a população compreende os contratos administrativos celebrados pela ANTT e a amostra é definida pelos instrumentos vigentes caracterizados atividade de custeio.

Com base em informações apresentadas pelo órgão pesquisado, a Agência possui atualmente 182 contratos administrativos vigentes definidos como custeio, cujo objeto representa atividades acessórias e essenciais o funcionamento da Agência, onde sua descontinuidade poderia comprometer as atividades finalísticas da entidade, bem como a integridade física e mental dos colaboradores e usuários dos serviços.

Na segunda etapa a população corresponde aos colaboradores lotados na ANTT, de onde foi selecionada a amostra de dez agentes públicos, dentre os quais quatro possuem cargos gerenciais na área de licitações e contratos, análise jurídica, planejamento e gestão orçamentária e o restante exerce suas atividades nas áreas descritas.



### 3.4 PROCEDIMENTOS DE COLETA DOS DADOS

O trabalho consistiu em etapas distintas de acompanhamento do processo e análise dos resultados das negociações efetuadas junto às empresas parte dos contratos administrativos da ANTT e das reduções dos quantitativos dos objetos.

O advento dos cortes orçamentários culminou na imediata necessidade de providências para a redução dos gastos. Nesse contexto, dentre as medidas adotadas está a revisão das avenças firmadas, cujos procedimentos se iniciaram com o envio de ofícios às empresas, conforme modelo anexo no Apêndice A, apresentando a situação econômica e orçamentária do país e, conseqüentemente, da Agência, seguida da provocação para a apresentação de proposta com valores reduzidos, caso possível.

É importante frisar que a provocação das empresas não teve caráter impositivo, visou à solicitação para a revisão contratual e a diminuição dos valores contratuais somente em casos em que houvesse a possibilidade de redução sem a alteração do escopo ou da qualidade dos serviços prestados e sem risco de que a avença se tornasse inexecutável.

Quanto a alteração dos quantitativos do objeto dos contratos, foram feitos estudos e identificados os contratos passivos de redução de seus escopos, cujas alterações não impactaram sobremaneira nas atividades da Agência.

Dessa forma, os passos trilhados na coleta e análise de dados foram os seguintes:

- 1) **Análise documental e identificação das empresas comunicadas, para as quais foi solicitada a apresentação de propostas com valores reduzidos** - mediante ofícios, as empresas foram consultadas sobre a possibilidade de redução dos valores apresentados nas planilhas de custos/propostas apresentadas nas licitações, obedecendo-se a manutenção da exequibilidade contratual e os direitos dos empregados, em casos de contratos que envolvem mão de obra, decorrentes das Convenções e Acordos Coletivos de Trabalho;
- 2) **Revisão bibliográfica acerca dos conceitos que norteiam o presente estudo** - foi efetuada extensa pesquisa bibliográfica, em meios físico e digital no intuito de coletar os conceitos e paradigmas que norteiam o tema do trabalho, como assuntos correlatos aos contratos, sua distinção, classificação

e aspectos inerentes às suas alterações, bem como as questões relativas ao Orçamento Geral da União, de modo a possibilitar o entendimento dos resultados. Foi verificada, ainda, a percepção dos doutrinadores e publicistas acerca dos aspectos que envolvem as negociações contratuais no contexto em questão, não sendo encontrado nada a respeito.

- 3) **Tratamento dos resultados das negociações e reduções** - foi elaborada planilha contendo os valores mensal e global dos contratos antes e depois das alterações contratuais, visando obter os percentuais de redução e o impacto dessas alterações no orçamento, que será obtida em confronto com dados documentais fornecidos pelo órgão contendo a estimativa de despesas para o exercício, a qual contempla além dos valores decorrentes das prorrogações, as majorações oriundas das repactuações e reajustes contratuais solicitadas pelas empresas contratadas;
- 4) **Realização de entrevistas** - foram efetuadas entrevistas, conforme roteiro constante do Apêndice B, visando aferir o grau de conhecimento acerca dos cortes orçamentários e medidas adotadas para a redução dos gastos. Dentre as amostras selecionadas, um entrevistado exerce funções executivas com alto poder de decisão, três entrevistados ocupam cargos gerenciais com poder de decisão restrito, e seis entrevistados exercem funções de análise técnicas e assessoramento administrativo, como: análise de editais; análise de planilhas de custos; cálculos de repactuações, reajustes e reequilíbrios; termos aditivos e alterações contratuais (prorrogações, supressões...), análise jurídica; análise orçamentária e empenho de despesas, sem qualquer poder de decisão.

### 3.5 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS

Considerando que a investigação em questão possui características quantitativas e qualitativas, aos quais apresentam dados facilmente deduzidos de análises estatísticas, assim como informações empíricas que remetem a indução dos resultados, a análise e interpretação dos dados assume uma dicotomia que demanda procedimentos distintos para a verificação dos resultados.

a análise de conteúdo é pois um conjunto de técnicas que permitem analisar de forma sistemática um corpo de material textual, por forma a desvendar e quantificar a ocorrência de palavras/frases/temas considerados "chave" que possibilitam uma comparação posterior (COUTINHO, 2014).

Nessa esteira, utilizaram-se métodos paramétricos os quais possibilitaram a comparação dos dados e a obtenção de resultados precisos acerca da economia orçamentária gerada pelas medidas de redução das despesas elencadas neste trabalho.

Em outra vertente, tendo em vista que as entrevistas realizadas trouxeram percepções distintas sobre o tema, a análise dessa etapa assumiu um carácter empírico diante da necessidade de abstração da dialética apresentada pelos entrevistados. Portanto, foi realizada uma análise subjetiva, através da inferência dos pontos de vista apresentados e o cruzamento dos dados obtidos, com o objetivo de se encontrar parâmetros entre as respostas visando a elucidação ao questionamento proposto.

### **3.6 LIMITAÇÕES OBSERVADAS**

Tendo em conta que o tema selecionado demonstre certo grau de complexidade e assuma características precursoras, durante a execução do estudo, algumas limitações foram detectadas as quais podem ter interferido negativamente nos resultados. Preponderantemente, o maior entrave observado condiz com a limitação temporal para a realização da pesquisa, fator que impactou severamente na profundidade da análise dos dados.

Ainda quanto à questão temporal, o período de ocorrência do fenómeno coincidiu com a previsão estipulada para a apresentação do estudo, o que impede tomar a pesquisa como base de dados referente ao exercício total de 2015, haja vista a possibilidade de mudanças no cenário orçamentário até o final do exercício.

Outro fator remete a escassez de bibliografia disponível para pesquisa, que dificultou a construção do trabalho, além do carácter pioneiro das medidas adotadas as quais não foram detectadas informações anteriores disponíveis para o embasamento das ações.

## **4. ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES**

No capítulo em questão serão efetuadas as análises dos dados documentais concernentes à entidade pesquisada, bem como a abstração das percepções abstraídas das entrevistas efetuadas, os quais embasaram e motivaram o estudo, bem como serão discutidos os resultados obtidos à luz dos conceitos teóricos aqui insertos, fazendo alusões aos questionamentos constantes nos objetivos do trabalho.

No intuito de facilitar a compreensão, as análises dos resultados serão apresentadas na seguinte ordem: demonstração do cenário orçamentário atual da ANTT, contendo a comparação entre o orçamento disponibilizado e o necessário; apresentação do resultado das revisões contratuais; e apreensão das percepções coletadas nas entrevistas.

### **4.1 ATUAL CENÁRIO ORÇAMENTÁRIO DA ANTT**

O presente estudo visa demonstrar e averiguar o resultado das negociações contratuais e reduções de quantitativos no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT em função das restrições orçamentárias ocorridas no exercício de 2015. Dessa forma, é preciso conhecer o cenário orçamentário da Agência nos exercícios de 2014 e de 2015.

Considerando que a amplitude do estudo compreenderá apenas os contratos cujo objeto tem por finalidade oferecer subsídios à entidade pesquisada para a execução de suas atividades fins, os quais são classificados como "Outras Despesas Correntes" ou "Custeio", e considerando a extensão e complexidade do Orçamento Federal, serão analisados somente os dados relevantes para o estudo.

A Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014, estimou a receita e fixou a despesa da União para o exercício financeiro de 2014, tratando-se, portanto, da Lei Orçamentária Anual - 2014.

O estimado normativo legal definiu os montantes reservados para o atendimento das despesas da Administração Pública Federal, demonstrando as dotações orçamentárias destinadas aos organismos, conforme classificação institucional. Nesse diapasão, a ANTT é identificada pela denominação 39250, onde

39 corresponde ao Ministério dos Transportes (Unidade centralizadora) e 250 representa a ANTT (Unidade Organizacional), para a qual foi destinado o montante orçamentário total de R\$ 683.422.631,00, dos quais R\$ 273.034.540,00 foram destinados ao atendimento de Outras Despesas Correntes.

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	676.844.277	6.578.354	683.422.631
1 - Pessoal e Encargos Sociais	157.998.779	4.770.062	162.768.841
100 - Recursos Ordinários	157.998.779		157.998.779
156 - Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público		1.590.000	1.590.000
169 - Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público		3.180.062	3.180.062
2 - Juros e Encargos da Dívida	1.259.250		1.259.250
144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações	1.259.250		1.259.250
3 - Outras Despesas Correntes	271.226.248	1.808.292	273.034.540
100 - Recursos Ordinários	99.063.187	1.808.292	100.871.479
129 - Recursos de Concessões e Permissões	29.448.256		29.448.256
148 - Operações de Crédito Externas - em Moeda	8.480.000		8.480.000
174 - Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais	59.978.640		59.978.640
250 - Recursos Próprios Não-Financeiros	74.256.165		74.256.165
4 - Investimentos	246.360.000		246.360.000
100 - Recursos Ordinários	237.360.000		237.360.000
250 - Recursos Próprios Não-Financeiros	9.000.000		9.000.000

Figura 11 - Dotação Orçamentária - ANTT/2014  
(Fonte: LOA/2014)

2126	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério dos Transportes	584.605.241
Atividades		319.430.903
2126.20TP	Pagamento de Pessoal Ativo da União	131.881.055
2126.20TP.0001	Pagamento de Pessoal Ativo da União - Nacional	131.881.055
		129.281.055
		2.600.000
2126.20UA	Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes (Programa de Aceleração do Crescimento)	47.000.000
2126.20UA.0001	Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes (Programa de Aceleração do Crescimento) - Nacional	47.000.000
	- Estudo realizado (unidade): 8	47.000.000
2126.20UC	Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes	21.722.000
2126.20UC.0001	Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes - Nacional	21.722.000
	- Estudo realizado (unidade): 8	1.500.000
		5.300.000
		7.000.000
		7.922.000
2126.2000	Administração da Unidade	101.000.000
2126.2000.0001	Administração da Unidade - Nacional	101.000.000
		13.780.711
		12.692.722
		30.001.439
		34.025.128
		1.500.000
		9.000.000
2126.2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	1.808.292
2126.2004.0001	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes - Nacional	1.808.292
		1.808.292
2126.2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores Civis, Empregados e Militares	234.000

Figura 12- Dotação Orçamentária - ANTT/2014 - Classificação por programa  
(Fonte: LOA/2014)

Já a Lei Orçamentária Anual de 2015, ou seja, a Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, estimou a receita e fixou a despesa da União para o exercício financeiro de

2015. Com base no referido estatuto, a disponibilidade orçamentária destinada ao atendimento das despesas da Unidade Organizacional 39250 (ANTT), no exercício de 2015, perfaz a quantia total de R\$ 1.305.629.492,00, sendo R\$ 289.845.208,00 destinados ao atendimento de despesas correntes.

39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	1.297.339.626	8.289.866	1.305.629.492
1 - Pessoal e Encargos Sociais	201.326.217	6.464.666	207.790.883
100 - Recursos Ordinários	201.326.217		201.326.217
156 - Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público		2.080.666	2.080.666
169 - Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público		4.384.000	4.384.000
2 - Juros e Encargos da Dívida	328.300		328.300
144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações	328.300		328.300
3 - Outras Despesas Correntes	288.020.008	1.825.200	289.845.208
100 - Recursos Ordinários	95.511.426	1.825.200	97.336.626
129 - Recursos de Concessões e Permissões	33.767.907		33.767.907
148 - Operações de Crédito Externas - em Moeda	580.000		580.000
174 - Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais	66.650.000		66.650.000
250 - Recursos Próprios Não-Financeiros	91.510.675		91.510.675
4 - Investimentos	807.665.101		807.665.101
100 - Recursos Ordinários	785.465.101		785.465.101
250 - Recursos Próprios Não-Financeiros	22.200.000		22.200.000

Figura 13 - Dotação Orçamentária - ANTT/2015  
(Fonte: LOA/2015)

2126	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério dos Transportes								1.169.254.713
		Atividades							383.059.802
2126.20TP	Pagamento de Pessoal Ativo da União								169.864.750
2126.20TP.0001	Pagamento de Pessoal Ativo da União - Nacional	26.122	F	1-PES	1	90	0	100	169.864.750
2126.20UA	Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes (Programa de Aceleração do Crescimento)								82.525.800
2126.20UA.0001	Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes (Programa de Aceleração do Crescimento) - Nacional	26.121							82.525.800
	- Estudo realizado (unidade):	21	F	3-ODC	3	90	0	100	54.400.800
			F	4-INV	3	90	0	100	28.125.000
2126.20UC	Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes								5.200.952
2126.20UC.0001	Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes - Nacional	26.121							5.200.952
	- Estudo realizado (unidade):	11	F	3-ODC	2	90	0	100	1.500.000
			F	3-ODC	2	90	0	250	3.700.952
2126.2000	Administração da Unidade								102.000.000
2126.2000.0001	Administração da Unidade - Nacional	26.122							102.000.000

Figura 14 - Dotação Orçamentária - ANTT/2015 - Classificação por programa  
(Fonte: LOA/2015)

A figura 15 apresenta a proposta orçamentária da ANTT, onde pode-se observar que para o pleno atendimento das demandas da Agência seria necessário uma monta de R\$ 2.300.860.438,30, sendo reservado inicialmente um montante de R\$ 1.305.629.492,00, representando um valor 43,25% inferior ao solicitado.

Funcional Programática	Ação	Demanda Unidades	PLOA 2015	LOA 2015
26.122.2126.09HB.0001	Previdência Social	30.550.000,00	31.378.702,00	31.378.702,00
26.122.2126.20TP.0001	Pessoal Ativo	170.693.452,00	169.864.750,00	169.864.750,00
09.272.0089.0181.0001	Inativos e Pensionistas	6.464.666,00	6.464.666,00	6.464.666,00
<b>TOTAL PESSOAL</b>		<b>207.708.118,00</b>	<b>207.790.883,00</b>	<b>207.790.883,00</b>
26.331.2126.2012.0001	Auxílio Alimentação	5.640.000,00	5.640.000,00	5.640.000,00
26.331.2126.2011.0001	Auxílio Transporte	960.000,00	840.000,00	840.000,00
26.331.2126.2010.0001	Auxilio Pré-Escolar	310.080,00	312.000,00	312.000,00
26.331.2126.00M1.0001	Auxilio-Funeral e Natalidade de Civis	116.208,00	116.208,00	116.208,00
26.301.2126.2004.0001 (PO 0001)	Assistência Médica e Odontológica	1.785.408,00	1.680.000,00	1.680.000,00
26.301.2126.2004.0001 (PO 0002)	Exames Periódicos	145.200,00	145.200,00	145.200,00
<b>TOTAL BENEFÍCIOS</b>		<b>8.956.896,00</b>	<b>8.733.408,00</b>	<b>8.733.408,00</b>
26.122.2126.2000.0001	Administração da Unidade	214.458.603,17	102.000.000,00	102.000.000,00
26.125.2072.2348.0001	Fiscalização da Exploração da Infraestrutura Ferroviária	19.846.635,97	16.375.437,00	16.375.437,00
26.125.2072.869U.0001	Fiscalização de Bens Operacionais e Gestão dos Contratos de Arrendamento das Malhas Ferroviárias	5.000.000,00	5.000.000,00	5.000.000,00
26.782.2075.20UB.0001 (PO 0001)	Fiscalização dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros	113.056.290,00	34.617.996,00	34.617.996,00
26.782.2075.20UB.0001 (PO 0002)	Fiscalização dos Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas	15.985.249,05	11.357.332,00	11.357.332,00
26.125.2075.2907.0001	Fiscalização da Exploração da Infraestrutura Rodoviária	27.615.594,05	60.648.283,00	60.648.283,00
26.131.2126.4641.0001	Publicidade de Utilidade Pública	200.000,00	200.000,00	200.000,00
26.121.2126.20UC.0001	Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes	17.940.028,42	5.200.952,00	5.200.952,00
26.782.2075.214E.0001	Manutenção e Operação do Sistema de Fiscalização Eletrônica do Transporte Rodoviário		500.000,00	500.000,00
26.572.2126.13EJ.0001	Implantação do Centro Nacional de Supervisão Operacional - CNSO	8.000.000,00	500.000,00	500.000,00
<b>TOTAL DISCRICIONÁRIAS</b>		<b>422.102.400,66</b>	<b>236.400.000,00</b>	<b>236.400.000,00</b>
28.844.0906.0284.0001	Amortização e Encargos de Financ. de Dívida Contratual Externa	338.820,00	328.300,00	328.300,00
<b>TOTAL DÍVIDA EXTERNA</b>		<b>338.820,00</b>	<b>328.300,00</b>	<b>328.300,00</b>
26.783.2072.128D.0001	Estudos para a Implantação do Trem de Alta Velocidade - TAV	11.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
26.122.2126.8785.0001	Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC	27.191.857,40	15.000.000,00	14.651.100,00
26.121.2126.20UA.0001	Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes (PAC)	121.286.793,76	57.000.000,00	82.525.800,00
26.846.2126.00O7.0030	Recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato de Concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/Rj - Juiz de	660.483.689,17	561.108.137,00	504.997.324,00

1

26.846.2126.0008.0033	Recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato de Concessão da Ponte Rio - Niterói/RJ	0,00	-	-
26.846.2126.0009.0035	Recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato de Concessão da Rodovia Presidente Dutra/SP	556.000.000,00	-	-
26.846.2126.000A.0035	Recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato de Concessão - EF-364/SP	8.400.000,00	1.000.000,00	900.000,00
26.846.2126.00P5.0043	Recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato de Concessão da BR 290/RS CONCEPA	277.391.863,31	275.891.863,00	248.302.677,00
<b>TOTAL PAC</b>		<b>1.661.754.203,64</b>	<b>911.000.000,00</b>	<b>852.376.901,00</b>
<b>TOTAL PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA 2015</b>		<b>2.300.860.438,30</b>	<b>1.364.252.591,00</b>	<b>1.305.629.492,00</b>

Figura 15 - Proposta orçamentária ANTT - 2015  
(Fonte: GEPLA/ANTT)

Inicialmente e superficialmente traçando-se o cenário orçamentário para o exercício, observa-se que no que concerne à classificação "Outras Despesas Correntes", a LOA trouxe um aumento aproximado de 6,16% e quanto à atividade "Administração da Unidade" o aumento foi de 1%.

Contudo, tendo em vista que a LOA informa o limite máximo de recursos que podem ser utilizados pelo governo, os montantes apresentados podem não retratar a realidade. Nesse passo, logo após a publicação da LOA, o Presidente da República, mediante Decreto, define a programação orçamentária e financeira para o Executivo Federal, onde são determinados os valores reais que serão disponibilizados para o empenho das despesas.

Cabe esclarecer que o referido normativo traz os limites por Unidades Centrais, sem determinar os valores disponíveis para as Unidades Organizacionais, os quais posteriormente são distribuídos por meio de normativos internos.

Desse modo, o Decreto nº 8.197/2014 apresentou os limites de empenho disponíveis para o Executivo Federal no exercício de 2014, os quais foram ampliados pelo Decreto nº 8.367/2014. Já o Decreto nº 8.456/2015, definiu a programação orçamentária para o exercício de 2015, apresentando valores menores que os determinados para 2014, sendo este alterado pelo Decreto nº 8.496/2015, o qual reduziu ainda mais os montantes anteriormente definidos.



LIMITES DE MOVIMENTAÇÃO E EMPENHO  
(Redação dada pelo Decreto nº 8.367, de 2014)

(Vide art. 4º do Decreto nº 8.367, de 2014)

R\$ 1,00				
ORGÃOS E/OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	Obrigatórias	Emendas Individuais (*)	Demais (**)	Total
20000Presidência da República	62.450.171	4.730.000	884.978.500	952.158.671
22000Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	294.277.307	312.499.127	1.663.423.000	2.270.199.434
24000Min. da Ciência, Tecnologia e Inovação	113.207.427	31.862.000	5.919.964.898	6.065.034.125
25000Min. da Fazenda	371.417.590	0	3.270.899.000	3.642.313.590
26000Min. da Educação	9.088.459.022	206.914.579	32.702.915.993	41.998.289.594
28000Min. do Desenvolvimento, Ind. e Comércio Exterior	26.654.118	0	1.050.754.000	1.077.408.118
30000Min. da Justiça	238.745.326	57.481.466	3.252.062.500	3.548.289.292
32000Min. de Minas e Energia	63.741.718	0	588.042.793	651.784.509
33000Min. da Previdência Social	389.289.466	500.000	1.735.852.900	2.125.642.366
35000Min. das Relações Exteriores	113.025.994	0	1.018.480.000	1.131.505.994
36000Min. da Saúde	65.773.512.703	3.251.180.194	15.068.572.947	84.093.265.844
38000Min. do Trabalho e Emprego	77.792.406	4.856.000	811.000.000	893.648.406
39000Min. dos Transportes	313.125.620	3.000.000	12.422.862.165	12.738.987.785
41000Min. das Comunicações	25.738.571	1.000.000	720.120.000	746.858.571
42000Min. da Cultura	30.900.830	100.556.000	949.900.000	1.081.356.830
44000Min. do Meio Ambiente	57.398.303	10.495.000	907.734.000	975.627.303
47000Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	170.866.964	0	697.266.665	868.133.629
49000Min. do Desenvolvimento Agrário	257.184.468	101.405.173	2.119.865.165	2.478.454.806
51000Min. do Esporte	49.720.698	352.441.360	1.793.371.420	2.195.533.478
52000Min. da Defesa	5.247.519.069	214.232.110	12.919.364.527	18.381.135.705
53000Min. da Integração Nacional	52.738.834	199.493.890	4.490.894.550	4.743.125.074
54000Min. do Turismo	4.145.377	348.619.241	375.893.000	728.657.618
56000Min. do Desenvolvimento Soc. e Combate à Fome	25.259.110.000	66.767.733	5.505.949.890	30.821.827.533
58000Min. das Cidades	54.231.178	1.094.357.430	18.734.818.144	19.880.406.750
59000Min. da Pesca e Aquicultura	2.799.988	17.283.000	204.523.000	224.585.988
60000Gabinete da Vice-Presidência da República	146.180	0	5.000.000	5.146.180
61000Sec. de Assuntos Estratégicos	4.740.385	0	56.471.000	61.211.385
62000Sec. de Aviação Civil	9.814.388	0	2.058.325.527	2.068.139.913
63000Advocacia-Geral da União	50.794.388	0	291.742.000	342.536.388
64000Sec. de Direitos Humanos	930.236	39.769.733	182.210.000	222.909.969
65000Sec. de Políticas para as Mulheres	366.560	8.496.000	107.133.332	115.995.892
66000Controladoria-Geral da União	17.505.270	0	85.302.000	102.807.270
67000Sec. de Políticas de Prom. da Igualdade Racial	393.920	3.340.000	24.000.000	27.738.820
68000Sec. de Portos	3.210.979	0	626.553.998	629.764.977
69000Sec. da Micro e Pequena Empresa	656.768	3.536.000	47.433.854	51.628.622
71000Encargos Financeiros da União	21.000.000	0	4.334.830.270	4.355.830.270
73000Transf. a Estados, Distrito Federal e Municípios	113.128.908	0	13.122.000	126.250.908
74902Rec. sob Superv. do Fundo Financ. Est. Ensino Superior	0	0	120.400.000	120.400.000
74912Rec. sob Superv. do Fundo Nacional de Cultura Reserva	0	0	6.800.000	6.800.000
Ampliação do quinto bimestre a ser distribuído	0	37.818.137	0	37.818.137
	0	444.761.528	9.587.935.673	10.032.697.201
<b>TOTAL</b>	<b>108.360.738.877</b>	<b>6.907.375.701</b>	<b>147.356.785.422</b>	<b>262.624.900.000</b>

Figura 16 - Limites de Movimentação e Empenho - 2014  
(Fonte: Decreto nº 8.367/2014)

LIMITES DE MOVIMENTAÇÃO E EMPENHO RELATIVOS A DOTAÇÕES CONSTANTES DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2015

R\$ 1,00			
ORGÃOS E/OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	Obrigatórias	Discricionárias	Total
20000 Presidência da República	60.570.448	722.926.001	783.496.449
22000 Min. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	293.333.496	1.522.423.000	1.815.756.496
24000 Min. da Ciência, Tecnologia e Inovação	111.972.816	4.969.327.184	5.081.300.000
25000 Min. da Fazenda	382.703.244	3.090.279.502	3.472.982.746
26000 Min. da Educação	9.344.467.942	28.859.294.624	38.203.762.566
28000 Min. do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	27.322.356	931.736.000	959.058.356
30000 Min. da Justiça	264.398.710	2.620.400.000	2.884.798.710
32000 Min. de Minas e Energia	61.355.484	648.916.919	710.272.403
33000 Min. da Previdência Social	418.991.312	1.689.109.066	2.108.100.378
35000 Min. das Relações Exteriores	113.225.232	1.049.974.768	1.163.200.000
36000 Min. da Saúde	76.377.768.596	11.360.526.217	87.738.324.813
38000 Min. do Trabalho e Emprego	83.300.856	660.937.427	744.238.283
39000 Min. dos Transportes	313.782.760	8.968.973.996	9.282.756.756
41000 Min. das Comunicações	26.639.520	751.580.663	778.220.183
42000 Min. da Cultura	32.790.996	752.409.004	815.200.000
44000 Min. do Meio Ambiente	58.905.984	744.194.016	803.100.000
47000 Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	177.160.661	549.214.266	726.374.927
49000 Min. do Desenvolvimento Agrário	257.622.848	1.396.000.000	1.653.622.848
51000 Min. do Esporte	47.040.971	1.878.145.676	1.925.186.647
52000 Min. da Defesa	5.735.346.884	10.810.026.440	16.545.373.324
53000 Min. da Integração Nacional	52.027.244	2.640.029.044	2.692.056.288
54000 Min. do Turismo	3.981.336	298.893.000	302.874.336
56000 Min. do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	27.655.726.676	3.651.026.359	31.306.753.235
58000 Min. das Cidades	58.787.677	12.218.312.323	12.277.100.000
59000 Min. da Pesca e Aquicultura	3.002.676	151.523.000	154.525.676
60000 Gab. da Vice-Presidência da República	180.972	4.800.000	4.980.972
61000 Secretaria de Assuntos Estratégicos	4.776.936	50.291.000	55.067.936
62000 Secretaria de Aviação Civil	10.585.392	2.247.373.605	2.257.958.997
63000 Advocacia-Geral da União	53.920.296	296.142.000	350.062.296
64000 Secretaria de Direitos Humanos	967.588	118.448.000	119.435.588
65000 Secretaria de Políticas para as Mulheres	376.560	108.529.664	108.906.224
66000 Controladoria-Geral da União	17.614.272	80.102.000	97.716.272
67000 Sec. Pol. de Prom. da Igualdade Racial	393.948	26.362.629	26.756.577
68000 Sec. de Portos	4.554.324	683.523.000	688.077.324
69000 Sec. da Micro e Pequena Empresa	676.800	51.800.000	52.476.800
71000 Encargos Financeiros da União	-	301.161.999	301.161.999
73000 Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	113.139.292	13.122.000	126.261.292
74000 Operações Oficiais de Crédito	-	198.061.760	198.061.760
Emendas Individuais (*)	-	4.805.974.351	4.805.974.351
<b>TOTAL</b>	<b>122.169.463.305</b>	<b>111.749.670.903</b>	<b>233.919.335.808</b>

Figura 17 - Limites de Movimentação e Empenho - 2015  
(Fonte: Decreto nº 8.496/2015)

Analisando as figuras 16 e 17, observa-se que em 2014 houve um limite total de R\$ 12.738.987.785,00 e em 2015 um total de R\$ 9.282.756.756,00, restando caracterizado um contingenciamento nos quantitativos totais disponíveis para o Ministério dos Transportes, entidade à qual a ANTT é vinculada, na ordem de - 37,23 %.

Com a descentralização, pelo Ministério dos Transportes, dos recursos disponíveis para movimentação e empenho, o limite orçamentário total disponibilizado para o atendimento das demandas da ANTT, sem considerar as despesas com pessoal, benefícios, amortizações e de acordo com a figura 18, corresponde ao montante de R\$ 286.200.000,00, enquanto que a dotação constante na LOA para os mesmos tipos de custeio representa a quantia de R\$ 1.088.776.901,00. Dessa forma, observa-se que o limite orçamentário sofreu uma redução significativa no percentual aproximado de 73,71% em comparação com os valores informados na LOA para o exercício de 2015. Sendo que para atendimento das despesas de custeio, nas quais estão inseridos os contratos pesquisados neste estudo, o corte orçamentário foi de 15,03%.

<b>LIMITE ORÇAMENTÁRIO 2015</b>				
<b>Especificação</b>	<b>Limite</b>	<b>Dotação LOA</b>	<b>Contingenciamento</b>	<b>%</b>
Custeio	182.000.000,00	214.200.000,00	-32.200.000,00	-15,03%
Capital	7.000.000,00	22.200.000,00	-15.200.000,00	-68,47%
PAC	97.200.000,00	852.376.901,00	-755.176.901,00	-88,60%
GAPPAC	14.651.100,00	14.651.100,00	0,00	0,00%
Estudos	82.525.800,00	82.525.800,00	0,00	0,00%
TAV	23.100,00	1.000.000,00	-976.900,00	-97,69%
Recomposições	0,00	754.200.001,00	-754.200.001,00	-100,00%
<b>Total</b>	<b>286.200.000,00</b>	<b>1.088.776.901,00</b>	<b>-802.576.901,00</b>	<b>-73,71%</b>

\* Pessoal, Benefícios e Amortização não estão elencados.

Figura 18 - Limites Orçamentários ANTT/2015  
(Fonte: GEPLA/ANTT)

Analisando com maior grau de profundidade a discrepância entre o montante necessário ao atendimento das demandas e os valores efetivamente disponíveis, excluindo-se as despesas com pessoal, benefícios e amortizações para fins de equiparação das variáveis, tem-se um valor de R\$ 2.083.856.604,30 solicitado pela proposta orçamentária e um limite reservado de R\$ 286.200.000,00, representando uma diferença monetária de R\$ 1.797.656.604,30 (-86,27%), ou seja, foi

disponibilizado somente 13,73% dos recursos estimados para o atendimento das ações previstas.

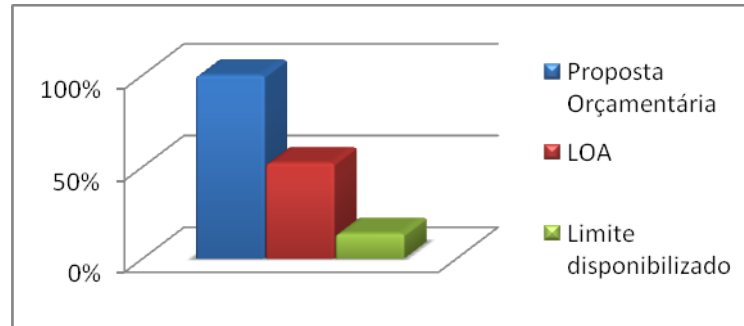


Gráfico 1 - Diferença entre proposta orçamentária e limite orçamentário - ANTT  
(Elaborado pela Autora)

## 4.2 NEGOCIAÇÕES E REDUÇÕES CONTRATUAIS

Os 182 contratos administrativos, objeto deste estudo, visam atender às necessidades estruturais básicas da ANTT (Sede e suas Unidades Regionais), basicamente caracterizados como atividades acessórias, porém essenciais, que garantem o funcionamento da Agência. As figuras 19 e 20 demonstram a distribuição dos contratos por unidades da ANTT e por tipo de objeto.

LOCALIDADE	CONTRATOS VIGENTES
SEDE	93
SEDE/UNIDADES REGIONAIS/POSTOS DE FISCALIZAÇÃO E ATENDIMENTO	19
UNIDADE REGIONAL DE SÃO PAULO - URSP	12
UNIDADE REGIONAL DO RIO DE JANEIRO - URRJ	8
UNIDADE REGIONAL DO RIO GRANDE DO SUL - URRS	12
UNIDADE REGIONAL DE MINAS GERAIS - URMG	7
UNIDADE REGIONAL DO CEARÁ - URCE	11
UNIDADE REGIONAL DO MARANHÃO - URMA	7
UNIDADE REGIONAL DA BAHIA - URBA	5
UNIDADE REGIONAL DE PERNAMBUCO - URPE	8
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>182</b>

Figura 19 - Contratos por Unidade Regional (Fonte: GELIC/ANTT)

OBJETO	CONTRATOS
Assinatura Eletrônica	9
Assinatura impressos (mídia impressa)	1
Capacitação	1
Certificado Digital	1
Dedicação exclusiva de mão de obra (Sede e Unidades Regionais)	51
Fornecimento carimbos	1
Fornecimento de combustíveis	1
Fornecimento de Energia Elétrica	3
Manutenção de equipamentos TI	2
Fornecimento de jornais e revistas	1
Fornecimento de materiais de expediente	4
Manutenção de software	19
Locação de equipamentos	1
Locação de imóveis (Sede e Unidades Regionais)	14
Locação de Veículos	3
Manutenção de equipamentos	11
Manutenção predial	3
Manutenção de veículos	1
Passagens aéreas	1
Publicação DOU	1
Publicidade Legal	1
Seguro de Veículos	1
Serviços de Estágio	1
Serviços consultoria (SICFER)	1
Serviços - TI	18
Serviços ECT notificação de infrações	1
Serviços Fiscalização Eletrônica	1
Serviços Postais e malote	2
Serviços supervisão obras rodovias federais	4
Serviços tramitação mensagens eletrônicas	1
Serviços de Telefonia	8
Serviços de Telefonia - Central de Atendimento	1
Outros Serviços	13
<b>Total</b>	<b>182</b>

Figura 20 - Contratos por objeto  
(Fonte: GELIC/ANTT)

Considerando que para qualquer organismo manter suas atividades e cumprir sua missão institucional é essencial um suporte organizacional, e considerando, ainda, a existência de contratos administrativos cujos prazos de vigência podem ser renovados, e assim, extrapolar o exercício financeiro, dentre a amostra objeto deste estudo (contratos de custeio), 163 são prorrogáveis e devem ter sua previsão de desembolso futura atendida pelo orçamento, haja vista se tratar de compromissos anteriormente firmados pelo órgão, em plena execução, gerando obrigações para o ente público.

Portanto, do total da amostra, 89,56% são de caráter continuado, cujo pagamento pelos serviços prestados ocorre conforme o executado e de acordo com os parâmetros definidos no edital da licitação. De modo geral, os pagamentos em contratos continuados são realizados mensalmente, apenas em alguns casos excepcionais, cuja peculiaridade do objeto exija, os pagamentos assumem outra periodicidade.

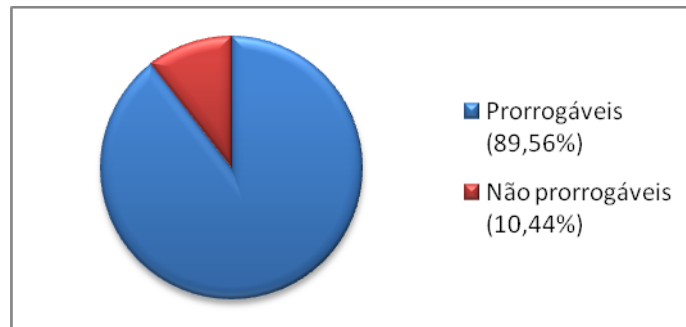


Gráfico 2 - Prorrogação dos contratos  
(Elaborado pela Autora)

Atendendo às orientações para contenção de despesas e visando o enquadramento destas no orçamento disponível, optou-se pela revisão dos contratos vigentes de caráter continuado, onde a ANTT adotou duas frentes: a negociação dos valores dos contratos e as supressões dos quantitativos dos objetos.

Nesse contexto, foram enviados ofícios a 148 empresas solicitando a apresentação de propostas de preços com valor reduzido, sendo inclusive realizadas reuniões com os representantes de algumas empresas no intuito de demonstrar o cenário econômico e negociar os valores praticados nos contratos. Não foram realizadas tentativas de negociação com todas as empresas em função de que alguns contratos são firmados com entidades públicas, a exemplo da ECT e da EBC, cujos serviços são tabelados e regulados por legislação específica, comuns a todos os órgãos que contratam com estes entes.

Ressalta-se que durante as negociações foi reforçado a todas as empresas que a apresentação de proposta não era impositiva, devendo as mesmas analisarem suas planilhas e ofertarem preços menores, somente se a ação não provocasse efeitos negativos na execução contratual, para não incorrer em sua inexequibilidade.

A figura 21 objetiva demonstrar o resultado, em termos quantitativos, dos pleitos enviados às empresas.

Contratos/empresas	Resultado
33	Não responderam
60	Informaram não ser possível reduzir os valores
55	Apresentaram proposta de negociação
34	Não foi realizada tentativa de negociação

Figura 21 - Resultado das negociações  
(Fonte: GELIC/ANTT)

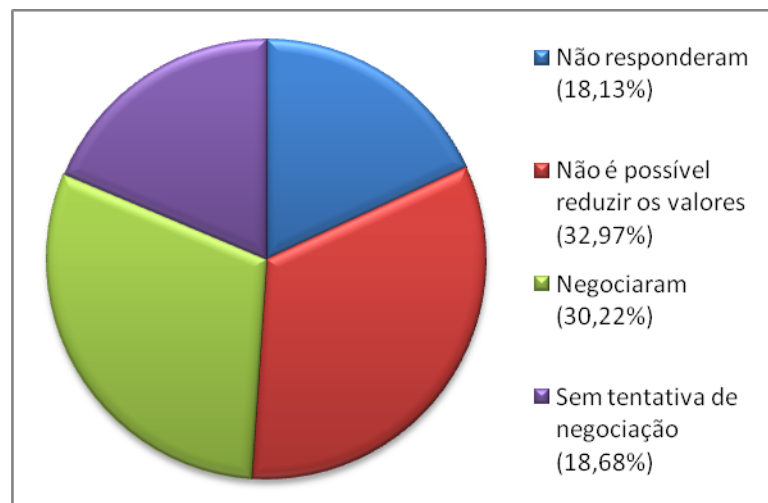


Gráfico 3 - Distribuição do quantitativo/respostas  
(Elaborado pela Autora)

A análise do gráfico 3 comprova que dos 182 contratos, 18,68% não são prorrogáveis ou tem seus valores tabelados, 18,13% das empresas não se manifestaram acerca da solicitação e 32,97% informaram que a redução dos valores poderia comprometer a execução contratual, restando 30,22% das contratadas que demonstraram a disponibilidade para a negociação contratual e ofertaram propostas de menor valor.

Dentre as pretensões de negociação, foi detectado um fenômeno recorrente que revelou o comprometimento das empresas com a situação e o desejo de contribuir para a manutenção dos contratos. Das 55 empresas que negociaram, 17 não apresentaram especificamente redução dos valores vigentes, mas renunciaram aos seus direitos de reajuste resguardado constitucionalmente e contratualmente, sendo que 7 empresas além de abdicar do direito de majorar os valores, apresentaram, conjuntamente, a redução de seus preços.

Cabe ilustrar que entre os acordos em que resultaram na utilização do referido fenômeno, nenhum envolve mão de obra com dedicação exclusiva. Uma explicação plausível para a não ocorrência de tal renúncia nesse tipo de avença se deve ao fato de que as majorações decorrentes de Convenções ou Acordos coletivos não podem ser facilmente assimiladas pelas empresas, devendo tais custos serem repassados de imediato para a parte contratante, sob o risco de o contrato tornar-se oneroso e trazer prejuízos para a parte contratada, acarretando em descumprimentos das condições pactuadas.

Concomitantemente, na segunda vertente, foram analisados os contratos vigentes e identificados aqueles cuja redução dos quantitativos não representaria grande impacto nas atividades da Agência, os quais puderam ter a execução dos serviços adaptada de modo a garantir a manutenção das avenças e as necessidades da ANTT atendidas.

Nesse escopo, do universo de 182 acordos, 20,88%, ou seja, 38 sofreram alterações em seu escopo, promovidas pela Administração com base nos princípios da supremacia do interesse público e amparadas pela unilateralidade prevista nos normativos legais, de modo a reduzir o percentual de despesa previsto. Vale ressaltar que houve casos em que as supressões dos quantitativos incorreram em percentuais superiores aos previstos no §1º do art. 65, da Lei 8.666/1993. Contudo, nesses casos, as alterações foram realizadas de comum acordo entre as partes.

Objetivando a análise monetária do impacto das ações nas despesas previstas da Agência é necessário confrontar os dados relativos aos valores dos dispêndios. A figura 22 relata os valores concernentes às despesas previstas e valores alterados:

Quantidade Contratos	Valor Total (sem revisões)	Economia global (negociações)	Economia global (supressões)	Economia total	Valor Total (após revisões)
182	243.421.551,66	-4.445.118,47	-9.364.867,78	-13.809.986,25	229.611.565,41

Figura 22 - Demonstrativo de reduções - valores em reais  
(Fonte: GELIC/ANTT)

Como pode ser verificado, o valor total da quantia necessária para cumprir com as obrigações firmadas mediante o universo de contratos pesquisados

corresponde à monta estimada de R\$ 243.421.551,66. Com as revisões contratuais, essa estimativa passou para R\$ 229.611.565,41, representando uma economia monetária de R\$ 13.809.986,25, o que em termos percentuais corresponde a uma contenção na ordem de 5,67%.

Há que se evidenciar que do total da amostra, oito assumem características adversas, onde a despesa foi enquadrada parte como investimento e parte como custeio, sendo que apenas alguns itens contratuais possuem previsão de prorrogação. Dessa forma, para fins de cálculo foram considerados apenas os valores devidos ao custeio, ou seja, o valor da despesa efetivamente estimada e não os valores contratuais globais.

Outro fator não contabilizado nos cálculos acima concerne aos resultados indiretos relacionados às renúncias promovidas pelas empresas aos reajustes contratuais. Os valores estimados para as despesas aqui apresentados não contemplam as repactuações e reajustes não motivados pelas empresas, apenas o que efetivamente está celebrado, já que apesar de representar direito líquido e certo das contratadas, há que se haver a motivação das empresas e a comprovação das majorações dos custos, para validar os novos valores.

Assim, estimando-se os valores que se deixou de crescer nos contratos, resta uma economia de R\$ 1.512.180,45, que somados ao valor acima descrito, tem-se um montante economizado no total de R\$ 15.322.166,70.

### **4.3 IMPACTO ORÇAMENTÁRIO**

Conforme Figura 18, constante no item 4.1 deste trabalho, a dotação orçamentária disponibilizada para o atendimento das despesas de custeio da ANTT, no exercício de 2015, remete à monta de R\$ 182.000.000,00. Já as obrigações assumidas pela Agência, cabe frisar antes dos anúncios de cortes orçamentários, correspondem à quantia de R\$ 243.421.551,66, representando um déficit orçamentário de aproximadamente 25%.

Todavia, considerando que as revisões contratuais contribuíram para diminuir a discrepância orçamentária detectada. Com a nova estimativa de despesas, cujo montante é de R\$ 229.611.565,41, o déficit orçamentário foi reduzido para aproximadamente 20%.



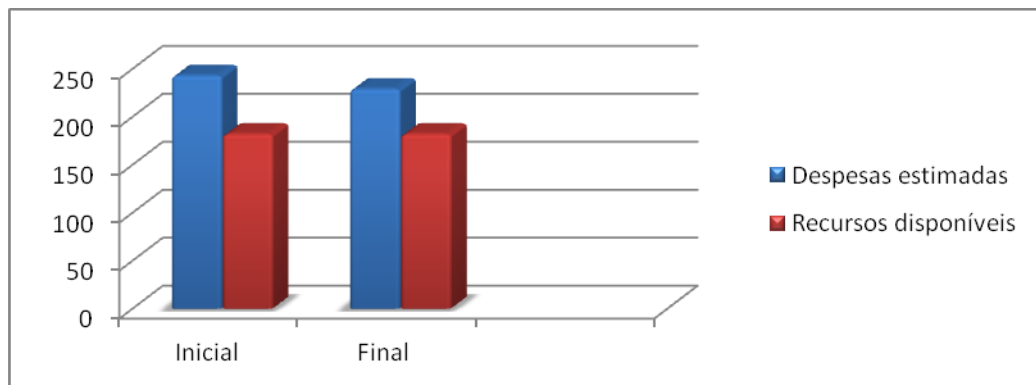


Gráfico 4 - Comparativo de despesas e recursos  
(Elaborado pela Autora)

Aparentemente, os resultados das negociações representaram pouco efeito na adequação orçamentária da ANTT. Contudo, outras ações paralelas estão sendo adotadas, a exemplo da revisão dos custos de manutenção da máquina pública, enxugamento do quadro de servidores sem vínculo com a instituição (cargos comissionados) e campanhas de melhoria da eficiência energética e utilização consciente dos recursos disponíveis, as quais aliadas aos resultados das revisões contratuais, diminuirão ainda mais a discrepância orçamentária.

#### 4.4 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Entre os métodos de pesquisa utilizados no presente estudo, a realização de entrevistas com pessoas envolvidas na gestão dos processos orçamentários e contratuais objetivou averiguar a cognição dos agentes públicos acerca dos aspectos negociais.

O universo amostral desta etapa procurou distribuir a aferição do conhecimento de forma a atingir os extremos no setor público, ou seja, buscou-se a opinião de gestores públicos, com formação e especialização nas atividades de gestão orçamentária e gestão de contratos, bem como vasta experiência em cargos que demandam decisão, além de servidores que atuam na área e exercem atividades análogas às aqui relatadas e que possuem certo grau de experiência quanto ao tema. Paralelamente, optou-se por verificar, também, o conhecimento de servidores recém ingressados no serviço público, mas que participaram ativamente das etapas das revisões contratuais.

Isto posto, segue a análise das respostas aos questionamentos constantes no roteiro de entrevista (Apêndice B):

### **1) Qual a sua opinião sobre o modelo de planejamento orçamentário adotado pelo Brasil, com os institutos do PPA, LDO e LOA?**

Em geral os entrevistados concordaram com a premissa de que os elementos orçamentários são adequados e eficientes para o planejamento das contas públicas. Tal verificação resta validada pela afirmação:

*"O modelo é muito bom. O PPA possibilita uma estimativa da execução das receitas e despesas por período de 4 anos. A LDO permite e valida a inclusão de matérias de interesse da Administração Pública Federal e, finalmente, o orçamento aprovado pelo Congresso Nacional, denominado Lei de Orçamento Anual – LOA, indica o quanto e valores disponibilizados para o exercício."*

Contudo, demonstrando um contrassenso, um entrevistado alertou acerca da eficiência do sistema ao alegar que:

*"Em minha opinião o sistema adotado no Brasil que se utiliza dos instrumentos: PPA, LDO e LOA perdeu seu conteúdo e importância, deixando de analisar a eficiência e a eficácia do gasto público, tornando-se uma peça de ficção... inexistem análises e avaliações de programas e projetos orçamentários, bem como o questionamento e a avaliação de atingimento de objetivos e metas. Assim, o orçamento acaba adquirindo um viés incrementalista, onde a despesa futura, é estabelecida, exclusivamente, pela despesa passada, sem que se avalie de forma efetiva o impacto de gastos anteriores, de alterações de prioridades."*

Desta feita, percebe-se que a maioria dos entrevistados conhece superficialmente os referidos institutos, atendo-se ao que versa a lei, sem a realização de uma análise mais crítica, apenas transcrevendo nas falas o que determina a lei.

### **2) Com o atual modelo é possível planejar o montante orçamentário necessário para o exercício seguinte? Quais as dificuldades encontradas?**

Nesse ponto foi detectada forte divergência de opiniões nas falas dos entrevistados, onde basicamente formaram-se dois grupos, os que defendem que sim e os que afirmam não ser possível um planejamento eficiente. Tal divergência é observada nos seguintes trechos:

*"Sim é possível planejar o montante orçamentário, entretanto, a Secretaria de Orçamento Federal ao avaliar a proposta orçamentária encaminhada e com base em histórico da execução, fixa os percentuais monetários que, na maioria das vezes, são bem menores àqueles previstos pelos Órgãos. Esse procedimento poderá trazer frustração no desenvolvimento de algumas atividades."*

*"Não. Como as receitas são superestimadas, visando a permitir a inclusão de excessivas despesas, tem-se que o orçamento anual é fictício, também devido à desvinculação de receitas da União, os contingenciamentos e as suplementações orçamentárias, ordinariamente efetuadas. As dificuldades encontradas são de ordem política, haja vista, tanto o governo, como os congressistas, serem ávidos por garantir a inclusão de despesas no orçamento, visando a benesses a suas bases eleitorais."*

Observou-se, portanto, a unanimidade dos entrevistados quanto à fragilidade do sistema, onde em casos de frustração das receitas, toda programação é obviamente alterada como no cenário brasileiro atual.

### **3) Em casos de corte orçamentário, quais as medidas a serem adotadas?**

Novamente verificou-se a unanimidade quanto ao tema, a qual aparece transfigurada na seguinte fala:

*"Revisão daquilo que foi planejado e repriorização das despesas. Claro que há despesas continuadas, que muitas vezes há dificuldades em cortar e com isso acaba-se protelando o início de muitos projetos que por falta de orçamento ficam colocados em segundo plano".*

Retira-se do resultado que em épocas de crise as primeiras ações condizem com as medidas adotadas na ANTT, ou seja, revisão de despesas e priorização de metas.

### **4) Há alguma ação preventiva para evitar maiores impactos na gestão orçamentária e financeira em casos de corte orçamentário?**

Parte dos entrevistados não soube responder ao questionamento, enquanto que outros afirmaram não haver ações preventivas. Porém, três entrevistados disseram que o planejamento e a priorização é a melhor ação preventiva.

*"Embora não seja ação preventiva propriamente, uma filtragem nas prioridades e relevância de cada projeto em andamento por elemento de despesa,*

*ainda que de forma acanhada, são levadas a efeito, em que pese os interesses espúrios que permeiam as regras editadas em prol da vaidade de certos dirigentes."*

*"A medida preventiva é o planejamento. Se este estiver bem realizado, contemplando as reais necessidades, bem alinhado, no momento de restrição orçamentária, se for necessário fazer um corte, já serão conhecidas as variáveis, como: quais os contratos geram menor risco, qual o maior impacto e qual a medida que ira gerar menor custo para a Administração. Como, em regra, isso não acontece, corre-se o risco de chegar o momento de ter que cortar linearmente os contratos, sem a realização de estudos prévios."*

Depreende-se das falas, mesmo dos que acenam com a possibilidade de haver meios de prevenção, que não é possível evitar o impacto dos cortes de gastos, porém, com um planejamento prévio bem executado, é possível reduzir os efeitos negativos das contenções.

##### **5) Qual a sua opinião a respeito das negociações contratuais visando a redução dos valores praticados sem a alteração do escopo do contrato?**

A concepção dos entrevistados acerca desse questionamento remonta a um certo pessimismo quanto aos resultados. Acreditam ser viável a medida, porém esperam resultados pouco efetivos. Os respondentes reconhecem a possibilidade de existência de contratos onerosos para a Administração e que merecem ser revistos, mas afirmam que a maior parte das avenças está nos limites de sua execução.

*"Esse é um tema bastante controverso, pois, quando se planeja um escopo de um contrato, a Instituição está sinalizando uma demanda, ou seja, uma necessidade. Partimos do princípio que a solicitação está dimensionada de forma adequada para obter os melhores resultados. Entendo que embora seja legal e dependendo do momento econômico, seja necessária a redução dos valores e pode gerar um desequilíbrio na relação entre os objetivos contratuais que a Instituição esperava e também gerar desequilíbrio para a Empresa, pois, na elaboração de sua planilha de custos, a mobilização que envolve um contrato acaba sendo afetada."*

*"Não tenho muito experiência sobre esse assunto. Porém acredito que a redução dos valores praticados em um contrato irá ensejar uma redução no produto final contratado. É muito difícil você reduzir o valor de um contrato sem alterar o seu objeto."*

Dois dos entrevistados relataram que as empresas podem se sentir pressionados para reduzir os valores, mesmo sem possibilidade, para garantir a manutenção contratual, fato percebido no trecho:

*"A minha opinião é que a empresa que a gente pergunta sobre isso fica em uma berlinda, porque se ela não der um desconto, se ela não puder, é capaz do contrato ser rescindido, é quase uma coação para a empresa. Por outro lado, se a empresa não conceder um desconto, a própria Administração fica em uma posição ruim, porque ela vai ter que diminuir o escopo e os serviços serão prejudicados."*

**6) É legalmente viável a renegociação dos valores contratuais? Se houver impeditivos, quais são?**

Todos os entrevistados demonstraram segurança ao afirmar que as alterações contratuais decorrentes de negociações são viáveis e possuem embasamento legal.

*"Sim, é legalmente viável, inclusive a Instrução Normativa nº 02/2008 do Ministério do Planejamento prevê que nas prorrogações deve ser feita a negociação visando a adequação do contrato aos preços de mercado."*

**7) Futuramente, as empresas que concordaram em reduzir os valores contratuais, poderão pedir o reequilíbrio econômico-financeiro e serem atendidos, utilizando como motivação as reduções ocorridas, de comum acordo, no momento atual?**

O entendimento dos entrevistados não oscilou quanto a esta questão, onde, em geral, acreditam que as empresas perdem o direito ao valor original do contrato ao apresentar nova proposta, não servindo de argumento futuro as revisões realizadas em época passada, de comum acordo.

*"Não, haja vista a concordância expressa das mesmas, as quais renunciaram a seus direitos, conforme a autonomia da vontade."*

**8) Os gestores e colaboradores envolvidos no processo poderão ser responsabilizados futuramente por eventuais "quebras" de empresas e ações judiciais?**

Mais uma vez, unanimemente, os entrevistados demonstraram conhecimento e segurança ao afirmar que se as medidas forem tomadas em consonância com a legislação não há que se falar em responsabilização dos agentes públicos.

*"Depende de como foi formalizada a negociação de possíveis reduções contratuais. Se feita de acordo com a legislação, seguindo todas as infra normas, significa que a Empresa não está sendo obrigada a concordar com o Termo de Ajuste de Contrato. Portanto, há uma convivência das partes com relação à avença pretendida, então, dentro dos critérios de segurança jurídica adotados pela Instituição, não há o que se falar em responsabilidade com relação à falência de empresas advinda dessa prática"*

De forma geral, as entrevistas empreendidas trouxeram um retorno bastante significativo para a aferição do grau de conhecimento e envolvimento dos gestores e colaboradores públicos sobre as revisões contratuais que impactam nos valores praticados. Restou demonstrado que os gestores tomadores de decisão possuem o conhecimento necessário para a definição das ações necessárias ao atingimento das metas previstas. Quanto aos demais colaboradores, ainda que não detenham conhecimento suficiente para lhes conferir segurança, a confiança que depositam em seus coordenadores mostrou-se bastante para a realização das atividades previstas.

Portanto, cientes de que as decisões devem ser tomadas de comum acordo entre as partes envolvidas nos acordos, os entrevistados apresentaram consciência da aplicabilidade e viabilidade jurídica para as alterações dos contratos, o que denota a segurança necessária para o exercício de suas funções no que concerne ao tema pesquisado.

## 5. CONCLUSÃO

Este estudo trouxe como objetivo geral a elucidação acerca dos impactos trazidos por cortes orçamentários aos Contratos Administrativos firmados no âmbito da ANTT, com a proposta de demonstrar efetividade das ações, o grau de conhecimento e as possíveis conseqüências para os agentes públicos envolvidos nos processos

Para embasar os estudos foram verificados os conceitos que envolvem a gestão de contratos administrativos e suas alterações, assim como foi efetuada breve explanação sobre os aspectos que norteiam o Orçamento Geral da União. Nessa esteira procurou-se subsídios na literatura e na legislação para corroborar com o entendimento dos questionamentos aqui elencados.

No que concerne à coleta e aferição de dados, utilizou-se pesquisa documental junto ao organismo pesquisado, além da realização de entrevista semi-estruturada, utilizando-se o roteiro anexo no Apêndice B, para a percepção junto a agentes e gestores públicos pertencentes ao quadro de funcionários da ANTT, sobre os processos revisionais, segurança e nível de preparo.

Os resultados obtidos demonstram que o orçamento da ANTT relativo ao exercício de 2015, de uma forma geral, sofreu um corte na ordem de 73,71% se comparados o montante previsto na Lei Orçamentária Anual para 2015 e o montante efetivamente disponibilizado para o atendimento das despesas. Analisando especificamente os valores destinados às despesas de custeio, o valor foi reduzido em 15,03%. Ressalta-se que de forma geral o orçamento previsto para 2015, em nível de Ministério dos Transportes, representa uma quantia 37,23% menor que o previsto em 2014.

Alinhando-se os valores efetivamente disponíveis à ANTT e a estimativa de despesa prevista para o exercício de 2015, temos um déficit orçamentário aproximado de 25%, significando uma monta de R\$ 61.421.551,66.

As análises também apresentaram os resultados das negociações e revisões contratuais, com e sem alteração dos escopos, restando configurada uma economia monetária total de R\$ 15.322.166,70, correspondente a 6,30% do valor total da despesa do órgão com custeio, reduzindo o déficit de 25% para 20%, fator que confirma a efetividade das ações.

No que compete à aferição da percepção dos gestores públicos envolvidos nos processos, constatou-se que os autores participantes do processo detêm o conhecimento necessário para a adoção das medidas e demonstraram segurança ao afirmar que as ações não são passivas de responsabilização, de qualquer natureza, aos agentes públicos. Todavia, por se tratar de assunto, até o momento, pouco recorrente, faz-se necessário a aprimoração dos processos de trabalho de modo à sistematização dos tramites.

Convém ressaltar que as contribuições dos gestores e agentes públicos foram essenciais e de grande valia para o estudo, devido ao nível de conhecimento tácito apreendido.

Outro ponto importante concerne à necessidade de melhoria da gestão e dos processos que envolvem o planejamento e sua adequação ao orçamento, já prevendo ações secundárias que possam contribuir para a diminuição dos impactos oriundos de cortes orçamentários como o verificado neste estudo.

De forma geral, o estudo corroborou para o entendimento das questões que norteiam as negociações contratuais, contudo, o universo pesquisado se mostrou amplo e complexo e traz diversas vertentes para análises futuras, como a verificação dos processos utilizando como foco a visão das contratadas, coletando informações sobre o impacto das revisões nas execuções contratuais e na gestão das empresas.



## 6. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

BRASIL. Casa Civil - Câmara de Infra Estrutura e Câmara de Política Econômica - **Análise e Avaliação reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro. Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial.** Brasília, 2003.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 de out. 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008.** Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>

BRASIL. Ministério dos Transportes. Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT. **4º Seminário Anual de Gestão Estratégica: Ciclo 2014/2017.** Ano: 2014. Disponível em:

[http://gesantt.antt.gov.br/destaques/4\\_Seminario\\_Anuar\\_de\\_Gestao\\_Estrategica\\_.html](http://gesantt.antt.gov.br/destaques/4_Seminario_Anuar_de_Gestao_Estrategica_.html).

BRASIL. Ministério dos Transportes. Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014,** Agência Nacional de Transportes Terrestres, Ministério dos Transportes. Brasília: Superintendência de Gestão, 2015.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT. **Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Terrestres.** Brasília: 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4130.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4130.htm).

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.689, de 02 de março de 2012.**

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7689.htm).

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.197, de 20 de fevereiro de 2014.**

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8197.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8197.htm).

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.367, de 28 de novembro de 2014.**

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8367.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8367.htm).

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015.**

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8456.htm).

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015.**

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8496.htm).

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.**

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm).

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.**

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm).

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2011.**

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm).

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004.**

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm).

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.950, de 20 de janeiro de 2014.**

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12952.htm).

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015.**

Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13115.htm).

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - **Manual Técnico do Orçamento MTO**. Edição 2014, Brasília: 2013.

Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO\\_2014.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2014.pdf).

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - **Manual Técnico do Orçamento MTO**. Edição 2015, Brasília: 2014.

Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto\\_2015\\_1a\\_edicao-150514.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2015_1a_edicao-150514.pdf).

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - **Manual Técnico do Orçamento MTO**. Edição 2016, Brasília: 2015.

Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto\\_2016\\_1a\\_edicao-200514.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2016_1a_edicao-200514.pdf).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOLDENBERG, Mirian. **A Arte de Pesquisar: Como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14ª Ed. São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 10ª Ed. São Paulo: Dialética, 2004.

KELLY, Joanne; WANNA, John. **A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo**. Revista do Serviço Público – RSP, ano 52, nº 3, 2001.

KOCHE, José Carlos. **Fundamentos de Metodologia Científica: Teoria da Ciência e Iniciação à Pesquisa**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MADELA, Vinicius Zacarias. **Impacto das Negociações Sindicais no Orçamento Público Federal: Análise das despesas com serviços terceirizados nos exercícios de 2007 a 2011**. Brasília: Tribunal de Contas da União. Instituto Sezerdello Corrêa. Curso de Especialização em Orçamento Público – 4ª Edição, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público, AFO e LRF: Teoria e Questões**. Série Provas & Concursos. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia Científica: Para alunos da graduação e pós-graduação**. 3ª ed. São Paulo: Loyola, 2005.

ROTTA, Mariza; FERMENTÃO, Cleide Aparecida Gomes Rodrigues. **O Pacta Sunt Servanda - Cláusula Rebus Sic Stantibus e o Equilíbrio das Relações**. Revista Jurídica Cesumar, v. 8, n. 1, p. 193-218, 2008.

SANSON, João Rogério. **Teoria das Finanças Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC - CAPES, 2011.

SANTANA, Raimunda Nonata do Nascimento; SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. **Editorial. Revista de Políticas Públicas**. V. 18, nº 1, p. 11-13, São Luis: 2014.

SANTOS, Rita de Cassia Leal Fonseca dos. **Orçamento Público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC - CAPES, 2011.

SILVA, Elvis Magno da; et al. **Artigos Científicos da Angrad**. IV Congresso Nacional de Excelência em Gestão. Rio de Janeiro: 2008.

SOUZA, Celina. **Pesquisa em administração pública no Brasil: uma agenda para o debate**. RAP - Revista de Administração Pública, vol. 32, 43/61, 1998.

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais - Parte 1**. 4ª ed, São Paulo: Cortez, 2011.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de Estudo e Pesquisa em Administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC - CAPES, 2009.

## APÊNDICE A



SUDEG

Setor de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Lote 10 - Projeto Orla, Pólo 8 - Bloco A - 2º Andar

Ofício nº \_\_\_\_/2015/GELIC/SUDEG

Brasília-DF, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

Aos Senhores

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Endereço

Cidade/UF

### NOME DA EMPRESA

Assunto: **Negociação do valor do Contrato nº XXX/20XX.**

1. Como é de conhecimento público, diante dos reflexos da crise mundial, a União tem enfrentado grandes restrições orçamentárias desde meados de 2014, que impactaram diretamente no orçamento disponibilizado à ANTT para o exercício de 2015, constante da Lei Orçamentária Anual – LOA, que se mostrou bem menor que o inicialmente previsto no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA.
2. Não bastasse a restrição já informada na LOA, em 22 de maio de 2015, foi publicado o Decreto nº 8.456, de 2015, que apresentou a programação orçamentária para o presente exercício, com estabelecimento de limites orçamentários para os órgãos e unidades da Administração Federal ainda inferiores aos constantes da LOA.
3. Tal restrição impactou diretamente no limite orçamentário previsto para despesas de custeio da ANTT no exercício de 2015, que sofreu uma redução significativa, além de outros cortes de maior vulto que influenciaram diretamente no funcionamento desta Agência.
4. Assim, diante da limitação de recursos, surgiu a necessidade da imediata redução de custos e indispensável reavaliação de todos os contratos administrativos firmados, em especial o presente, diante de sua natureza, características e quantidades, que se mostram relevantes ao funcionamento e atendimento das metas e objetivos da ANTT.

5. Nesse sentido, visando sua manutenção sem redução de escopo, solicitamos a Contratada envie todos os esforços possíveis na reavaliação imediata dos custos envolvidos na contratação, com consequente apresentação de nova proposta comercial de valor reduzido.

6. Desde já agradecemos os esforços visando a manutenção da saudável e frutífera relação contratual existente.

Atenciosamente,

**XXXXXXXXXXXXXXXXXX**  
**Superintendência de Gestão**

## APÊNDICE B



### UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB Departamento de Administração

Prezado (a) entrevistado (a),

Este questionário é parte de uma pesquisa de caráter investigativo do Departamento de Administração da Universidade de Brasília. Nossa intenção é estudar o processo de negociação dos contratos administrativos firmados no âmbito da Agência Nacional de Transportes Terrestres, no intuito de verificar a efetividade das ações empregadas e o impacto orçamentário e financeiro trazidos pelas revisões contratuais, em função das restrições orçamentárias ocorridas no presente exercício. Assim como, considerando o fato de que o país apresentava um cenário de estabilidade econômica e que o momento atual representa um cenário novo e contemporâneo, averiguar o grau de conhecimento dos gestores envolvidos nos processos negociais, no que concerne à legalidade e viabilidade das ações, à luz da legislação, doutrina e jurisprudência existentes. Os resultados desta pesquisa serão utilizados no desenvolvimento do trabalho de conclusão do curso de Administração Pública da discente Valéria de Melo Caetano. É importante salientar que a sua participação será mantida anônima em toda a pesquisa e em qualquer circunstância pública em que os resultados da investigação vierem a ser apresentados.

#### **Parte 1**

Perfil do entrevistado

Nome:

Cargo:

Formação:

Ano de ingresso no serviço público:

Experiências profissionais:



Há quanto tempo você está no atual cargo?

## Parte 2

- 1) Qual a sua opinião sobre o modelo de planejamento orçamentário adotado pelo Brasil, com os institutos do PPA, LDO e LOA?
- 2) Com o atual modelo é possível planejar o montante orçamentário necessário para o exercício seguinte? Quais as dificuldades encontradas?
- 3) Em casos de corte orçamentário, quais as medidas a serem adotadas?
- 4) Há alguma ação preventiva para evitar maiores impactos na gestão orçamentária e financeira em casos de corte orçamentário?
- 5) Qual a sua opinião a respeito das negociações contratuais visando à redução dos valores praticados sem a alteração do escopo do contrato?
- 6) É legalmente viável a renegociação dos valores contratuais? Se houver impeditivos, quais são?
- 7) Futuramente, as empresas que concordaram em reduzir os valores contratuais, poderão pedir o reequilíbrio econômico-financeiro e serem atendidos, utilizando como motivação as reduções ocorridas, de comum acordo, no momento atual?
- 8) Os gestores e colaboradores envolvidos no processo poderão ser responsabilizados futuramente por eventuais "quebras" de empresas e ações judiciais?