



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA
DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO – (FACE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

JANAÍNA BATISTELLA

OS IMPACTOS DO CONTINGENCIAMENTO DOS RECURSOS
PÚBLICOS NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO SERPRO

Brasília – DF
2009

JANAÍNA BATISTELLA

**OS IMPACTOS DO CONTINGENCIAMENTO DOS RECURSOS
PÚBLICOS NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO SERPRO**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE), da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento e Finanças.

Orientador: Prof. Gilvanda Silva Dantas

**Brasília – DF
2009**

Lista de Figuras

Figura 1 – Fluxo da Limitação de Empenhos.....	17
---	----

RESUMO

Neste estudo pretende-se verificar quais os impactos do contingenciamento dos recursos federais na execução orçamentária do SERPRO, uma vez que, até o ano de 2003, a estatal era pertencente ao Orçamento Geral da União, onde recebia recursos do Orçamento Fiscal do Governo Federal para o pagamento de suas despesas. A partir do ano de 2004, por uma decisão política do Governo Federal, o SERPRO foi excluído do OGU, deixando de receber recursos do Orçamento Fiscal e passando a integrar o orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, tornando-se uma empresa estatal independente, tendo que gerar lucros para arcar com as suas despesas e também para investir nos projetos da empresa. Porém, sendo o SERPRO uma empresa criada para prover a tecnologia da informação para o Governo Federal, a maior parte dos seus clientes são órgãos do Governo Federal, pertencentes à Administração Direta, como por exemplo, os Ministérios, a Receita Federal, as Autarquias, as Fundações, as Agências Reguladoras e outros órgãos do Governo Federal, que, por sua vez dependem dos recursos providos do orçamento da União para se manterem. Esses órgãos também estão sujeitos aos instrumentos fiscalizadores do cumprimento da execução orçamentária, através de Leis reguladoras da aplicação dos recursos públicos, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, uma Lei Complementar (LC 101/2000), editada no ano de 2000, que veio para regular o artigo 163 da Constituição Federal através do estabelecimento de normas orientadoras de finanças públicas no Brasil, tendo como cerne a ação planejada e transparente, de forma a prevenir riscos e corrigir os desvios que venham a afetar o equilíbrio das contas governamentais. Dentre as diversas normas impostas pela LRF, algumas delas dizem respeito aos limites e responsabilidades do gestor público ao tratar com os recursos orçamentários. Uma dessas regras impostas pela LRF foi a limitação de empenhos, prevista no art. 9º da LRF. Essa medida imposta pela LRF afeta diretamente os clientes do SERPRO, pois quando sofrem algum tipo de restrição orçamentária, como, por exemplo, a limitação de empenhos, também chamada de contingenciamento de recursos, esses órgãos terão que rever as suas prioridades, demandas e projetos, de forma que consigam manter o seu efetivo funcionamento mesmo com boa parte dos seus recursos contingenciados pelo Governo Federal. Desta maneira, de alguma forma, o SERPRO também será alvo de ajustes e reclassificações de prioridades dentro do novo plano de trabalho desses órgãos, uma vez que, o que havia sido previsto de receitas, através dos recursos do orçamento Federal, não será mais repassado e então as suas despesas terão que ser revistas e ajustadas. Desta forma, este trabalho tem por objetivo analisar se essa medida imposta pela LRF de limitar os empenhos dos órgãos da Administração Pública Direta, dos quais, a maioria, são clientes do SERPRO, afeta a execução orçamentária do SERPRO, uma vez que, o SERPRO depende desses clientes para se manter, e se sim, quais são os impactos desse contingenciamento gerados na execução orçamentária do SERPRO e de que maneira podem ser reduzidos.

Palavras-chave: Limitação de Empenhos. Execução Orçamentária. Estatal Dependente

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
1.1. Formulação do problema de pesquisa.....	8
1.2. Objetivos.....	8
1.2.1. Objetivo Geral.....	8
1.2.2. Objetivos Específicos.....	8
1.3. Justificativa.....	9
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.1. Instrumentos de Planejamento Orçamentário.....	10
2.2. A LRF e a Execução Orçamentária.....	13
2.3. A Limitação de Empenhos.....	14
2.4. A Limitação de Empenhos e o Superávit Primário.....	15
2.5. As Distorções Causadas pela Limitação de Empenhos.....	17
2.6. Medidas para Reduzir as Limitações de Empenhos.....	20
3. METODOLOGIA.....	21
3.1. Tipo de pesquisa.....	21
3.2. Participantes da pesquisa.....	22
3.2.1. Critério de Seleção dos Participantes.....	23
3.3. Instrumento de Coleta de Dados.....	23
3.4. Análise dos Dados.....	24
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	26
4.1. Ciclo Orçamentário do SERPRO dentro do OGU.....	26
4.2. Ciclo Orçamentário do SERPRO dentro do OGU.....	28
4.3. Impactos do Contingenciamento na Execução Orçamentária do SERPRO.....	29
4.4. Efeito do Contingenciamento nas aquisições e contratações do SERPRO.....	30
4.5. Medidas para minimizar os efeitos do contingenciamento dentro do SERPRO.....	31
5. CONCLUSÕES.....	33
REFERÊNCIAS.....	35

1 Introdução

O Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO - é uma empresa pública, vinculada ao Ministério da Fazenda. Foi criada no dia 1º de dezembro de 1964, pela Lei nº 4.516, com o objetivo de modernizar e dar agilidade a setores estratégicos da Administração Pública brasileira. A Empresa, cujo negócio é a prestação de serviços em Tecnologia da Informação e Comunicações para o setor público, é considerada uma das maiores Organizações do setor, na América Latina.

O mercado de atuação da Empresa é o de finanças públicas, composto pelo Ministério da Fazenda com as suas secretarias e demais órgãos, correspondendo a 85,2% do volume de negócios da Empresa. Outro segmento igualmente importante são as ações estruturadoras e integradoras da Administração Pública Federal cuja gestão e articulação competem ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Ao longo de seus 43 anos, o SERPRO consolidou-se como uma referência, aprimorando e desenvolvendo tecnologias utilizadas por órgãos do setor público brasileiro, as quais foram incorporadas à vida dos cidadãos. O SERPRO, dentro da estrutura da Administração Pública Federal é classificado como uma Empresa Pública, órgão integrante da Administração Indireta, com sua criação e regras definidas pela Constituição Federal:

“Artigo 173 § 1º - A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98)

- I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;
- II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;
- III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados o princípios da administração pública;
- IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com

a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.”

Até o ano de 2003, a estatal era pertencente ao Orçamento Geral da União – OGU, onde recebia recursos do Orçamento Fiscal do Governo Federal para o pagamento de suas despesas. A partir do ano de 2004, por uma decisão política do Governo Federal, o SERPRO foi excluído do OGU, deixando de receber recursos do Orçamento Fiscal e passando a integrar o orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, tornando-se uma empresa estatal independente, tendo que gerar lucros para arcar com as suas despesas e também para investir nos projetos da empresa. Porém, sendo o SERPRO uma empresa criada para prover a tecnologia da informação para o Governo Federal, a maior parte dos seus clientes são órgãos do Governo Federal, pertencentes à Administração Direta, como por exemplo, os Ministérios, a Receita Federal, as Autarquias, as Fundações, as Agências Reguladoras e outros órgãos do Governo Federal, que, por sua vez dependem dos recursos provindos do orçamento da União para se manterem. Esses recursos orçamentários que são destinados a esses órgãos obedecem a uma série de normativos legais até serem disponibilizados para a efetiva aplicação, conforme planejamento orçamentário. A utilização desses recursos tem que estar prevista nos instrumentos de planejamento do orçamento do Governo Federal hoje existentes: Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Esses órgãos também estão sujeitos aos instrumentos fiscalizadores do cumprimento da execução orçamentária, através de Leis reguladoras da aplicação dos recursos públicos, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, uma Lei Complementar (LC 101/2000), editada no ano de 2000, que veio para regular o artigo 163 da Constituição Federal através do estabelecimento de normas orientadoras de finanças públicas no Brasil, tendo como cerne a ação planejada e transparente, de forma a prevenir riscos e corrigir os desvios que venham a afetar o equilíbrio das contas governamentais. Dentre as diversas normas impostas pela LRF, algumas delas dizem respeito aos limites e responsabilidades do gestor público ao tratar com os recursos orçamentários, condicionando a ação desses gestores públicos aos limites estritos de sua efetiva capacidade de gasto, de forma a prevenir déficits fiscais e consequente descontrole

das contas públicas. Uma dessas regras impostas pela LRF foi a limitação de empenhos, prevista no art. 9º da LRF, que determina: ao final de um bimestre, se a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultados estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira. Essa medida imposta pela LRF afeta diretamente os clientes do SERPRO, pois quando sofrem algum tipo de restrição orçamentária, como, por exemplo, a limitação de empenhos, também chamada de contingenciamento de recursos, esses órgãos terão que rever as suas prioridades, demandas e projetos, de forma que consigam manter o seu efetivo funcionamento mesmo com boa parte dos seus recursos contingenciados pelo Governo Federal. Desta maneira, de alguma forma, o SERPRO também será alvo de ajustes e reclassificações de prioridades dentro do novo plano de trabalho desses órgãos, uma vez que, o que havia sido previsto de receitas, através dos recursos do orçamento Federal, não será mais repassado e então as suas despesas terão que ser revistas e ajustadas. Desta forma, este trabalho tem por objetivo analisar se essa medida imposta pela LRF de limitar os empenhos dos órgãos da Administração Pública Direta, dos quais, a maioria são clientes do SERPRO, afeta a execução orçamentária do SERPRO, uma vez que, o SERPRO depende desses clientes para se manter, e se sim, quais são os impactos desse contingenciamento gerados na execução orçamentária do SERPRO.

1.1 Formulação do problema de Pesquisa

Quais os impactos do contingenciamento dos recursos públicos na execução orçamentária do SERPRO?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desta monografia é identificar quais os impactos que o contingenciamento dos recursos orçamentários Federais causam na execução orçamentária do SERPRO, uma vez que o SERPRO não pertence ao Orçamento Fiscal e nem ao Orçamento da Seguridade Social.

1.2.2 Objetivos Específicos

Como objetivo específico pretende-se nessa monografia:

- i. Discutir os efeitos do contingenciamento sobre a execução orçamentária do SERPRO;
- ii. Sugerir maneiras para reduzir os efeitos e minimizar as distorções que ocorrem na execução orçamentária do SERPRO;
- iii. Indicar métodos para integrar o que foi planejado com o que será executado orçamentariamente.

1.3 Justificativa

O SERPRO, por ser um órgão da Administração Indireta, uma empresa estatal independente, não deveria ser afetado com os efeitos do contingenciamento do orçamento da União imposto pela LRF aos órgãos pertencentes à Administração Direta, integrantes do quadro de órgãos que recebem recursos do OGU. Entretanto a maioria dos clientes do SERPRO são órgãos da Administração Direta e pertencentes ao OGU, que estão obrigados à limitação dos seus empenhos. A partir do momento em que os clientes do SERPRO são obrigados a contingenciar os seus recursos, devido à imposição do Governo Federal para cumprir o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, para fins de atingimento de metas fiscais, até que ponto essa restrição orçamentária atingirá a execução do orçamento e os projetos do SERPRO, visto que os recursos para a manutenção do SERPRO advêm do pagamento por serviços prestados a esses clientes.

O SERPRO, pelo seu estatuto e pela Lei de sua criação, Lei 4.516/64, direciona a sua prestação de serviços prioritariamente ao Ministério da Fazenda, podendo atender aos demais órgãos e entidades da Administração Pública nas três esferas de Poder. Nos dias correntes, entretanto, por razões históricas, o SERPRO direciona mais recursos ao atendimento de dois clientes onde existe forte concentração de serviços, e, portanto, grande dependência da receita obtida pelos contratos com os mesmos, respectivamente o Ministério da Fazenda, responsável por cerca de $\frac{3}{4}$ (73%) do faturamento bruto total do SERPRO e o Ministério do Planejamento, representante de 7,3% do faturamento bruto do SERPRO.

Desta forma esse estudo pretende ajudar identificar quais são os impactos causados pelo contingenciamento dos recursos públicos, que recai sobre os clientes do SERPRO, na sua execução orçamentária e entender as causas desse contingenciamento, propondo alternativas para que esses efeitos sejam minimizados e que causem menos distorções possíveis nas aquisições e contratações do SERPRO.

2 Referencial Teórico

Este item traz uma amostra da produção científica sobre o tema contingenciamento dos recursos públicos, abordando os seguintes aspectos: Instrumentos de Planejamento Orçamentário, a LRF e a Execução Orçamentária, a Limitação de Empenhos, A Limitação de Empenhos e o Superávit Primário, As Distorções Causadas pela Limitação de Empenhos e as Medidas para Reduzir a Limitação de Empenhos.

2.1 Instrumentos de Planejamento Orçamentário

Os recursos orçamentários do Brasil provêm da arrecadação de impostos, taxas e contribuições que o Governo Federal impõe aos cidadãos em troca da prestação de vários serviços públicos. Para gerir esses recursos o governo conta com uma série de instrumentos que servem como planejadores e reguladores da aplicação dos recursos públicos. Para que o Governo efetue a gestão desses recursos públicos ele dispõe de importantes instrumentos de planejamento, quais sejam: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

O PPA é o instrumento de planejamento de longo prazo do Governo Federal, que engloba os três anos de mandato de um presidente mais o primeiro ano do mandato presidencial seguinte.

O PPA, estabelecido na Constituição Federal de 1988, representa a mais abrangente peça de planejamento e orçamento governamental, uma vez que promove a convergência do conjunto de ações públicas que visam ao cumprimento das estratégias governamentais dos meios orçamentários necessários à viabilização dos gastos públicos (ALBUQUERQUE, MEDEIROS & FEIJO, 2008, P. 145)

O Plano Plurianual está preceituado no artigo 165 da Constituição Federal, que dispõe:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 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 delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Juntamente como o PPA, está a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que segundo Albuquerque, Medeiros & Feijó, (2008, p. 163) “A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, é o elo entre o Plano Plurianual – PPA, que funciona como um plano de Governo.”

“A LDO estabelece, dentre os programas incluídos no PPA, quais - como e com qual intensidade – terão prioridade na programação e execução do orçamento subsequente e disciplina a elaboração e execução dos Orçamentos.” (ALBUQUERQUE, MEDEIROS & FEIJO, 2008, p. 163).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias está disposta no artigo 165, § 2º da Constituição Federal, que elenca as seguintes competências:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 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.”

Além das competências dispostas na Constituição, com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a LDO passou a dispor sobre:

Equilíbrio entre receitas e despesas;

Critérios de forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas seguintes hipóteses: Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais e enquanto perdurar o excesso de dívida consolidada de ente da Federação que tenha ultrapassado o respectivo limite final de um quadrimestre. Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e

Demais condições e exigências para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas. (ALBUQUERQUE, MEDEIROS & FEIJO, 2008, p.163)

Por fim, como instrumento de planejamento orçamentário tem-se a Lei Orçamentária Anual – LOA, que é o orçamento propriamente dito.

Existem diversas conceituações para o termo orçamento, que refletem as diferentes visões acerca do papel do orçamento público na sociedade.

ORÇAMENTO – Documento que prevê as quantias de moeda que, num período determinado (normalmente um ano), devem entrar e sair dos cofres públicos (receitas e despesas públicas), com especificação de suas principais fontes de financiamento e das categorias de despesa mais relevantes. Usualmente formalizado através de Lei, proposta pelo Poder Executivo e apreciada pelo Poder Legislativo na forma definida pela Constituição. Nos tempos modernos este instrumento, cuja criação se confunde com a própria origem dos Parlamentos, passou a ser situado como técnica vinculada ao instrumental de planejamento. Na verdade, ele é muito mais que isso, tendo assumido o caráter de instrumento múltiplo, isto é, político, econômico, programático (de planejamento), gerencial (de administração e controle) e financeiro. (SANCHES, 1997, p. 168).

A Lei Orçamentária Anual está instituída no artigo 165 da Constituição Federal, § 5º, que dispõe:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 5º - A lei orçamentária 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.”

2.2 A LRF e a Execução Orçamentária

O planejamento do ciclo orçamentário já estava bem construído através dos elementos acima descritos, porém era preciso algum instrumento que acompanhasse a gestão dos recursos públicos, através da execução orçamentária, conforme previsto na Constituição Federal artigo 163 que determinou:

“Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I – finanças “públicas;”

Em 04 de maio de 2000, para regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal, foi editada a Lei Complementar nº 101/00, publicada no Diário Oficial da União de 05.05.2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece normas sobre finanças públicas que tem caráter geral, constituindo-se, portanto, normatização superior, aplicável a todas as esferas de governo do país.

De acordo com Culau e Fortis, (2006, p.6), “diferentemente do que ocorreu com o PPA, a LRF trouxe diversas atribuições à LDO”. Dentre as mais relevantes, merece destaque a competência para dispor sobre critérios e formas de limitação de empenho – também conhecido como “contingenciamento” -, nas hipóteses de insuficiência de recursos para o cumprimento das metas fiscais ou no caso de o ente da Federação ultrapassar os limites máximos fixados para a obtenção de superávits primários.

O art. 9º da LRF estabelece regras voltadas a assegurar o equilíbrio orçamentário e financeiro, a ser obtido mediante a limitação de empenho e da movimentação financeira ao montante da receita arrecadada. Não cabe essa limitação para as despesas “compulsórias”, tais como os pagamentos da dívida pública e dos gastos com pessoal.

“Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os

critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.”

Antes do advento da LRF, também era praticado o contingenciamento na Administração Pública, porém de forma desvirtuada e por isso, muitas vezes, a sua legalidade era até questionável.

Em épocas de inflação alta, bastava o governo postergar a liberação orçamentária para que ganhasse recursos extras. O valor nominal estabelecido no orçamento, ao ser liberado, geralmente no final do ano fiscal, representava apenas uma parcela do valor real. Essa diferença entre os valores real e nominal era usada pelo governo como ferramenta para aumentar sua disponibilidade de recursos. Com a estabilização monetária, o bloqueio de recursos substituiu a simples postergação do repasse de verbas. Ou seja, o governo passou a bloquear a liberação de recursos previstos no orçamento para os gastos discricionários com o intuito de financiar o superávit fiscal. Assim, recursos que poderiam estar promovendo o crescimento ou mesmo atuando para amenizar o abismo social brasileiro são, agora, liberados somente quando o superávit fiscal está garantido, caso contrário são bloqueados. Enfim, os gastos discricionários passaram a ser tratados como variável de ajuste da política fiscal, como o resto do aperto que se é obrigado a fazer para cumprir a meta de superávit para pagamento dos encargos da dívida. (LEPIKSON, 2006, p.38)

2.3 A Limitação de Empenhos

O contingenciamento de recursos federais se traduz no adiamento da execução da despesa e, na maioria das vezes, na não execução de parte da programação de gastos prevista no orçamento anual. O cunho autorizativo da lei orçamentária anual brasileira dá margem ao governo para fazer uso do contingenciamento das dotações orçamentárias, já que não existe a obrigatoriedade de que se cumpra, integralmente, a programação orçamentária constante nessa lei.

Cardoso (1994, p.116) entende que o uso do contingenciamento para equilibrar as contas públicas conduz a diversas distorções, em particular, leva a uma perda de transparência do processo orçamentário. “Em vez da mediação política do Legislativo sobre confronto aberto das demandas sociais, o arbítrio burocrático do Executivo passa a definir as prioridades efetivas do gasto público”.

Diante dessas distorções a qualidade do gasto público pode ser afetada, uma vez que despesas que não são importantes passam a ser priorizadas para que o órgão não deixe de receber o orçamento e posteriormente solicite novas dotações orçamentárias para cobrir as despesas de caráter obrigatório.

Uma questão traumática no atual panorama da Administração Pública brasileira está presente na execução orçamentária dos órgãos e entes da administração. Isso porque os orçamentos públicos no Brasil, no mais das vezes, não passam de peças de má ficção, em que os valores previstos e os valores realmente executados jamais se encontram. Ademais, famosos são no Brasil os denominados contingenciamentos orçamentários, que se constituem em atos administrativos baixados pelos ministros da área econômica, que proíbem os órgãos e os entes da Administração de executarem os valores previstos na lei orçamentária. Uma agência reguladora, que venha a funcionar como autoridade administrativa independente, jamais poderia sofrer nenhuma restrição na execução de seu orçamento. (FERREIRA MOTTA, 2003, p.15)

A maioria dos órgãos com receio de perder uma parte do orçamento que lhe é destinado realiza uma previsão totalmente incompatível e distante do que realmente será gasto naquele exercício, obrigando o Governo a direcionar parcelas do orçamento para programas e projetos que não sairão do papel, enquanto outros programas prioritários e necessários para a sociedade acabam sendo preteridos ou nem realizados.

2.4 A Limitação de Empenhos e o Superávit Primário

Em 1999, a LOA trouxe um novo dispositivo, que inovou o perfil da LDO para o exercício de 2000. A elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária de 2000, conforme constante no seu artigo 18, deveriam levar em conta o atingimento de uma meta de superávit primário. Concomitantemente, o Poder Executivo tomaria as providências necessárias para o cumprimento dessas

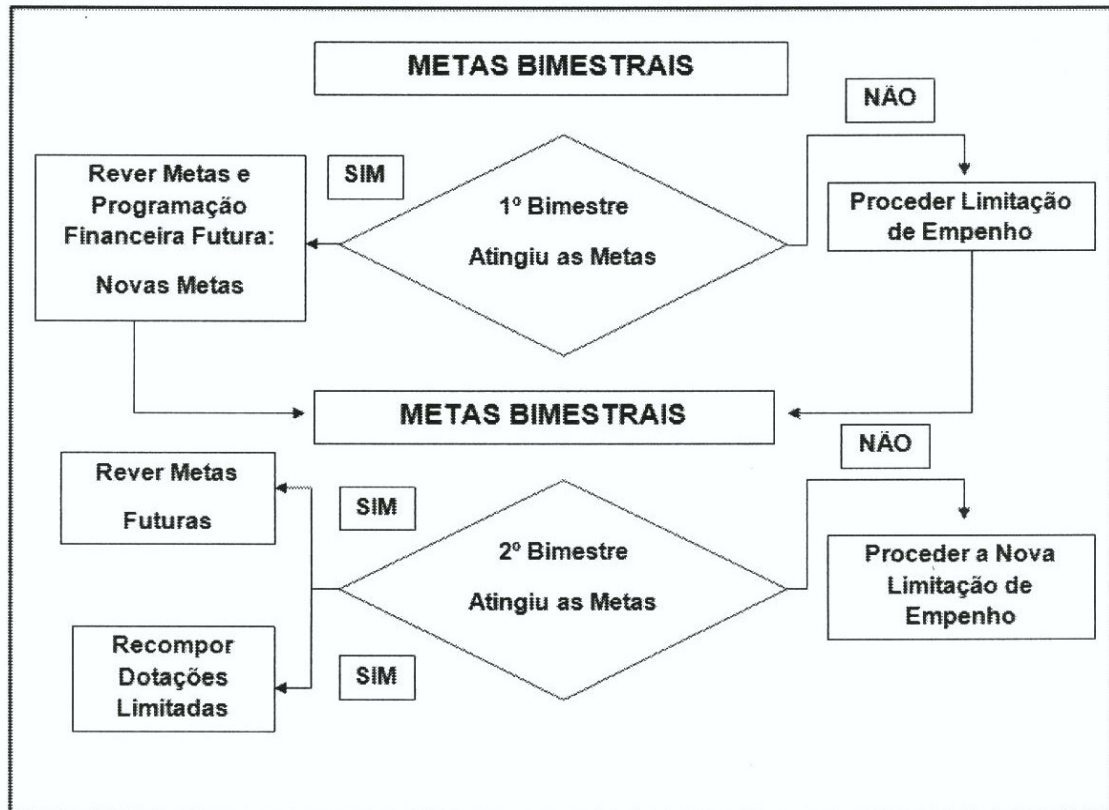
metas de que trata o caput do artigo, compondo os ajustes do cronograma e dos limites para movimentação e empenho.

O Superávit primário do setor público reflete o quanto de receita o governo federal, os Estados, os municípios e as empresas estatais conseguem economizar, após o pagamento de suas despesas, sem considerar os gastos com os juros da dívida. Desta forma, tendo o governo que reduzir a proporção da dívida pública em relação ao PIB - Produto Interno Bruto - , essa economia de receitas é usada constantemente no pagamento dos juros, de modo a evitar o crescimento desse montante. Existem basicamente duas maneiras que provocam o aumento do superávit primário: o aumento da arrecadação de impostos e o aumento nos cortes nos gastos previstos no Orçamento Federal, ou seja, um aumento na limitação dos empenhos.

A partir dessa imposição da LDO de cumprimento de metas fiscais, ou seja, a geração de superávits primários, a política de contingenciamento ganhou um novo enfoque. A necessidade do cumprimento efetivo do ajuste das contas públicas, constituiu em mais um ponto de rigidez no orçamento da União: a realização obrigatória de superávits primários em proporções do Produto Interno Bruto. Desta forma, as despesas que não estão incluídas na proteção de dispositivos constitucionais ou legais, que não são aquelas denominadas de Obrigatórias, podem sofrer ajustes (redução) sempre que houver a necessidade de se garantir o atingimento da meta de superávit primário estabelecida.

Abaixo o fluxo das limitações de empenhos, em decorrência do atingimento das metas de superávit primário, constante na LDO, no Anexo de Metas Fiscais.

Figura 1 – Fluxo da Limitação de Empenhos



De acordo com o fluxo da figura apresentada acima, ao final de cada bimestre o Governo, através de seus órgãos de controle, avalia o atingimento das Metas Fiscais propostas no Anexo de Metas Fiscais da LDO para aquele exercício e, caso essas metas não tenham sido alcançadas, o Governo contingência os recursos dos órgãos da Administração Direta, através da limitação dos seus empenhos, até que as referidas metas sejam cumpridas.

2.5 As Distorções Causadas pela Limitação de Empenhos

O cenário institucional, sob o qual acontece o desenvolvimento do ciclo orçamentário e financeiro brasileiro é complexo, pois envolve um jogo político de interesses, tem em vista que a alocação dos recursos orçamentários, provindos de receitas tributárias, essa alocação de recursos orçamentários acontece através de

emendas parlamentares individuais, onde cada parlamentar vai defender o interesse da comunidade, município ou estado que o elegeu.

Dessa forma, dos recursos que são passíveis de serem contingenciados, com exceção dos de execução obrigatória, uma parte é usada indevidamente para executar a LOA seletivamente, ou seja, os recursos alocados na LOA, que sejam de interesse político de quem está na posição de poder, têm sua execução consumada primeiramente, onde muitas vezes, a execução não seria prioritária ou, nem mesmo, necessária e os projetos e programas que seriam importantes e indispensáveis para a sociedade, ficam em segundo plano, ou nem mesmo chegam a ser colocados em pauta para que a sua execução seja votada.

De acordo com CASTRO SANTOS & MACHADO

[...] o controle do Executivo sobre a execução orçamentária implica em aparente ganho de eficácia no que se refere à compressão dos gastos públicos, por outro, tem como consequência a perda de transparência das ações governamentais, dificultando sua avaliação. (CASTRO SANTOS & MACHADO, 1995, p. 31)

Dessa mesma maneira se manifesta FRANCO

[...] O contingenciamento de despesas, isto é, a imposição de limites quantitativos às despesas, tem sido a medida mais típica de repressão fiscal. Várias são as distorções que provoca: (i) cria-se um paradoxo de inversão de prioridades, através do qual uma unidade de despesa procura inicialmente efetuar a menos importante de suas despesas, de modo a pleitear, mais adiante no exercício, a liberação de recursos adicionais para suas despesas realmente indispensáveis; (ii) não podendo deixar de efetuar despesas de custeio, a unidade se endivida através de “atrasados” que são, na verdade, créditos de fornecedores cuja “rolagem” resulta em prejuízo para estes, que freqüentemente recorrem a sobre preços para compensar essas perdas; (iii) uma unidade de despesa procura tipicamente iniciar diversas atividades de modo a tornar os seus programas “irreversíveis”, no sentido de que é mais barato completar uma obra que interrompê-la; (iv) como o Ministério da Fazenda dispõe de poder discricionário para reter ou liberar as verbas orçamentárias, fica sobremodo favorecida a prática do clientelismo através do uso político deste poder e, por fim; (v) como em qualquer atividade que envolve “acionamento”, há uma tendência para a proliferação de “mercados negros” (FRANCO, 1994, p. 214)

Na ampliação das distorções, averigua-se que é priorizado somente o que é mais conveniente e a razão maior dos decretos de contingenciamento pode ser a necessidade de prudência, justificável pela falta de sincronia entre arrecadação e dispêndios previstos na LOA, em face de o Poder Executivo ter que cumprir com despesas não discricionárias – como as determinações constitucionais ou legais.

Além do mais, o executivo brasileiro tem sistematicamente se valido da não sincronização entre a arrecadação efetiva e dispêndios previstos na LOA para contingenciar a execução orçamentária em relação a disponibilidade de recursos ou para solicitar créditos adicionais. Isto significa uma situação por demais privilegiada para o Executivo nas suas negociações com o Legislativo uma vez que estes dispositivos institucionais lhe garantem alto grau de discricionariedade e flexibilidade na execução do orçamento. (Pereira & Mueller, 2003, p.8)

Apesar dessas distorções, o Governo Federal continua a fazer uso do contingenciamento, de acordo com Protásio e Bugarin (2004):

Estudos referentes à execução mensal da despesa em custeio investimento e inversões financeiras evidenciam o comportamento incremental dos órgãos e o uso do contingenciamento e do controle das liberações de recursos financeiros e que a maior parte da despesa é executada nos últimos meses do ano, sendo que no mês de dezembro ocorre um salto muito significativo dos valores observados. (PROTÁSIO; BUGARIN, 2004, p.11)

Segundo Protásio e Bugarin (2004, p.10) “parte do contingenciamento é efetuado logo após a aprovação do orçamento e é mantida até o fim do exercício, representando em perda de orçamento para o órgão”. Ao longo do exercício, esses empenhos que foram limitados, resultado desse corte orçamentário acabam sendo descontingenciados, à medida que os órgãos competentes e de controle - Ministérios da Fazenda e Planejamento – acompanham o andamento da arrecadação das receitas e o atendimento das metas de superávit primário, ou seja, atingidas essas metas estipuladas, os empenhos limitados vão sendo liberados para a utilização dos órgãos. Porém, na maioria das vezes, a liberação desses recursos contingenciados ocorre no final do exercício financeiro, que desencadeia uma avalanche de aquisições e contratações da Administração Pública nos últimos meses do ano, afetando a qualidade dessas aquisições, uma vez que elas ocorrem sem muito planejamento e com o único objetivo de gastar o orçamento para não diminuir o montante que lhe será destinado na LOA do ano seguinte.

Nesse sentido, Protásio e Bugarin (2004), consideram que:

O contingenciamento dos recursos públicos, utilizado para conter os gastos dos órgãos, gera uma série de distorções, como por exemplo, a inversão de prioridades, pois os órgãos empregam o seu orçamento primeiramente em ações menos prioritárias para forçar a liberação de recursos para ações que não podem ser adiadas, e também o endividamento por meio de atrasados, que faz com que os fornecedores cobrem do governo preços acima daqueles vigentes no mercado. Além disso, com o fim da inflação elevada, esses mecanismos perderam eficácia, pois as dotações orçamentárias não têm mais seu valor tão fortemente corroído. (PROTÁSIO; BUGARIN, 2004, p.10)

2.6 Medidas para Reduzir as Limitações de Empenhos

Para amenizar esses efeitos, segundo Protásio e Bugarin (2004, p.11) “é necessário um orçamento realista, com despesas compatíveis com o nível de receitas e com prioridades e metas bem especificadas.”

Outras medidas também estão sendo tomadas, conforme Protásio e Bugarin (2004):

O Brasil tem caminhado nesse sentido com reformulações nas técnicas de planejamento e orçamentária. Além de procurar uma previsão de receita cada vez mais acurada e de compatibilizar as despesas com esses recursos, o objetivo tem sido definir precisamente as prioridades da sociedade, estabelecer metas físicas nos planos e enfatizar o acompanhamento da consecução dos programas. Tais objetivos almejam os resultados e os alcances de metas obtidos e não apenas a conformidade legal e contábil da execução orçamentária segundo o qual a dotação orçamentária da unidade é muitas vezes executada em sua totalidade, mesmo que não seja em gastos prioritários, para evitar que orçamentos futuros sofram reduções. Esse comportamento induz a que permaneçam na proposta orçamentária dos órgãos ações não prioritárias ou então projetos e atividades com valores acima das reais necessidades. Essa prática é contrária aos objetivos de política fiscal e prejudica os fundamentos e as técnicas de bom planejamento e orçamento que têm sido perseguidas. (PROTÁSIO; BUGARIN, 2004, p.11)

Giambiagi (2000) também sugere “a adoção do orçamento mandatário, preservando-se, contudo, uma margem para que o governo adote o contingenciamento nos casos de eventuais situações adversas”. Dessa forma, reduzir-se-ia ao mínimo a margem de arbítrio efetivamente utilizada pelo governo no contingenciamento das despesas. Para o autor, se o governo adotar um bom sistema de planejamento fiscal; sem ter receitas superestimadas nem incertezas em relação ao montante das despesas previdenciárias do exercício; bem como com uma meta de superávit primário bem definida e com hipóteses conservadoras para a elaboração do orçamento, o uso do contingenciamento não se justificaria, podendo-se, assim, executar o orçamento em sua totalidade e no decorrer do exercício financeiro, não se restringindo apenas aos últimos meses do ano.

3. Metodologia

Uma das principais preocupações do pesquisador está na escolha da estrutura da metodologia para a pesquisa empírica, uma vez proposto um problema de pesquisa a ser detalhadamente analisado e compreendido.

Esta seção do trabalho se dedica a descrever as estratégias metodológicas adotadas na pesquisa empírica, caracterizando: o tipo de pesquisa; a seleção dos participantes da pesquisa; o instrumento de coleta de dados; os procedimentos para coleta de dados; e as análises a que foram submetidos os dados coletados.

3.1 Tipo de Pesquisa

Segundo Richardson (2008), a entrevista é uma técnica importante que permite o desenvolvimento de uma estreita relação entre as pessoas. É considerado um modo de comunicação no qual denominada informação é transmitida de uma pessoa A a uma pessoa B.

As pesquisas podem ser classificadas de um modo geral, de acordo com Bertucci (2008), como: Pesquisa exploratória, pesquisa descritiva e pesquisa explicativa.

Será realizada uma pesquisa qualitativa com caráter exploratório, pois o que se propõe é identificar e caracterizar quais são os efeitos que o contingenciamento dos recursos públicos causam na execução orçamentária do SERPRO. Para tanto, serão conduzidas entrevistas individuais que, de acordo com Lüdke e André (1986, p.33), traduzem “uma das principais técnicas de trabalho em quase todos os tipos de pesquisa utilizados nas ciências sociais”. A entrevista é conceituada Zanelli (2002, p.83) como “uma conversação com um propósito”, de modo a “entender o que as pessoas apreendem ao perceberem o que acontece em seus mundos”.

Aliada às entrevistas, será realizada uma análise documental a partir de documentos internos do SERPRO, que se constitui “numa técnica valiosa de abordagem dos dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras téc

nicas, seja desvelando aspectos novos do tema ou problema” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p.38).

A pesquisa qualitativa, de acordo com Gaskell (2002), envolve interação e a troca de idéias e de significados, de modo que várias realidades e percepções são desenvolvidas com a finalidade de explorar o espectro de opiniões e diferentes.

Desta forma, as entrevistas tiveram como principal objetivo identificar a percepção de profissionais sobre quais os impactos que o contingenciamento dos recursos federais causa na execução orçamentária do SERPRO, especificando como esses impactos dificultam na execução dos planos estratégicos e de investimento do SERPRO.

3.2 Participantes da Pesquisa

O processo de seleção dos participantes da pesquisa foi feito de acordo com as necessidades que o problema de pesquisa apresentou, uma vez que, foi necessária a escolha de profissionais que atuam ou atuaram na área de controladoria, que é a área onde é centralizado o controle do orçamento dentro do SERPRO, nas áreas de aquisições e contratações e na área financeira da empresa. Segundo Gaskell (2002), a escolha dos participantes da pesquisa deve estar ligada com as ambições do pesquisador, que procura dentro do universo pesquisado, a partir das suas inferências, à compreensão do problema de pesquisa apresentado. Desta forma, “devido ao fato de o número de entrevistados ser necessariamente pequeno, o pesquisador deve usar sua imaginação social científica para montar a seleção dos respondentes” (GASKELL, 2002, p.70).

Assim, foram conduzidas entrevistas individuais com seis profissionais que atuavam na área de controladoria, área de aquisições e contratações e área financeira da empresa. Os participantes, de alguma maneira, estavam ligados ao processo de execução orçamentária do SERPRO.

3.2.1 Critério de Seleção dos Participantes.

Os participantes da pesquisa empírica foram selecionados por serem pessoas que atuam diretamente da execução orçamentária do SERPRO, sendo:

- Quatro pessoas das áreas de Controladoria, assim denominados:
 - Entrevistado nº 01;
 - Entrevistado nº 02;
 - Entrevistado nº 03;
 - Entrevistado nº 04;
- Uma pessoa da área de Aquisições e Contratações, assim denominado:
 - Entrevistado nº 05; e
- Uma pessoa da área Financeira e Contábil, assim denominado:
 - Entrevistado nº 06.

3.3 Instrumento de Coleta dos Dados.

As entrevistas, de acordo com Richardson podem ser classificadas em: dirigida - que se desenvolve a partir de perguntas precisas, pré formuladas e com uma ordem preestabelecida, ou não diretivas - que permite ao entrevistado desenvolver suas opiniões e informações da maneira que ele estimar conveniente. O entrevistador desempenha apenas funções de orientação e estimulação.

Levando em consideração o propósito deste trabalho, optou-se por realizar entrevistas não diretivas, que tem por características o direcionamento através de um roteiro de perguntas, o que não impede a introdução de novas questões relacionadas ao assunto no transcorrer da entrevista.

As entrevistas foram realizadas em horário e local previamente marcado, de acordo com a conveniência do entrevistado.

Tais procedimentos foram definidos com base que preceitua Gaskell (2002), com relação à condução de entrevistas.

Em relação à pesquisa documental, foi feita por meio dos documentos contidos na rede interna de computadores e consultas ao arquivo central (portarias, regulamentos, processos, entre outros).

Para dar destaque ao processo de coleta de dados através das entrevistas, está descrito abaixo alguns temas percorridos nas entrevistas:

- 1) Em que ano o SERPRO saiu do Orçamento Geral da União?
- 2) Como era o ciclo orçamentário quando o SERPRO pertencia ao OGU?
- 3) E após a saída do OGU, como ficou esse ciclo?
- 4) Como o contingenciamento dos Recursos Federais impacta na execução orçamentária do SERPRO?
- 5) Quais os efeitos do contingenciamento sobre as aquisições e contratações do SERPRO?
- 6) Quais as medidas adotadas pela sua área para minimizar esses efeitos?
- 7) O SERPRO pode ter lucro?

3.4 Análise dos Dados

Será efetuada uma análise de conteúdo do material obtido por meio da coleta de dados, que foram as entrevistas. Segundo Richardson (2008, p. 224) a análise de conteúdo “é particularmente, utilizada para estudar material de tipo qualitativo (aos quais não se pode aplicar técnicas aritméticas)”.

Vários são os conceitos da análise de conteúdo, de acordo com Berelson, (1954, p. 18) “é uma técnica de pesquisa para a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação”.

Já para Bardin, (1979, p.31) “a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam inferir conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens”. “Em suma, a análise de conteúdo é um conjunto de instrumentos metodológicos cada dia mais aperfeiçoados que se aplicam a discursos diversos.” (Richardson, 2008:224).

A análise do conteúdo será feita pelo exame dos dados coletados por meio das entrevistas, quais sejam: crenças, opiniões e juízos verbalizados, bem como apontamentos efetuados pelo entrevistador durante as entrevistas. Fará parte tam-

bém da análise de conteúdo, toda e qualquer documentação que por ventura trate do assunto em questão.

Após a finalização das entrevistas e organização de todo o material coletado, foi estabelecido unidades de análise, que ficou a cargo do entrevistador, para a identificação de depoimentos mais reiterados em termos dos efeitos do contingenciamento dos recursos federais na execução orçamentária do SERPRO.

4 Resultados e Discussão

Este item contém os resultados obtidos a partir das entrevistas qualitativas individuais com os profissionais que atuam ou que já atuaram na área da controladoria, de aquisições e contratações financeira da empresa, a partir da análise de documentos internos da Empresa e também através da análise dos demonstrativos contábeis do SERPRO nos últimos 05 anos. O resultado encontrado reflete as percepções dos indivíduos entrevistados sobre os impactos do contingenciamento na execução orçamentária do SERPRO e a interpretação das demonstrações financeiras da Empresa.

Para facilitar o entendimento, esta seção será separada em itens, de acordo com algumas questões do questionário que norteou as entrevistas.

4.1 Como Era o Ciclo Orçamentário do SERPRO dentro do OGU

O SERPRO fez parte do Orçamento Geral da União do período que compreendeu o ano de 1988 até o ano de 2003. Pertencer ao Orçamento Geral da União, significa integrar os orçamentos: Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. O Orçamento Fiscal refere-se ao orçamento dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e o Orçamento da Seguridade Social, por sua vez, abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração Pública direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, inclusive das empresas estatais dependentes.

Como o SERPRO integrava esses dois orçamentos e todas as suas despesas correntes e de capital eram custeadas pelo Governo Federal. Entre as despesas correntes estão as despesas com folha de pagamento e as despesas de custeio. Durante esse período em que o SERPRO era integrante do Orçamento Geral da União, o cenário econômico do Brasil era de índices de inflação galopantes, o que dificultava muito a gestão dos recursos recebidos pois, o dinheiro sofria desvalorizações muito rápido e desta forma os recursos orçamentários repassados quase sempre não eram suficientes para o SERPRO cumprir com os seus

compromissos.

Como integrante do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social o SERPRO estava mais propenso aos impactos do contingenciamento orçamentário e financeiro, pois como estatal dependente todos os seus gastos de custeio e investimentos estavam atrelados aos limites de empenho e pagamento definidos bimestralmente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Ministério da Fazenda, nos termos em que dispõe o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Os contratos assinados pelo SERPRO eram custeados integralmente com recursos orçamentários repassados pelo Governo Federal. Os contratos eram assinados e o SERPRO já tinha garantido que independentemente de prestar os serviços ou da forma que prestasse os serviços, os recursos orçamentários já estavam “carimbados” para aquele contrato que fora fechado.

Pertencer ao Orçamento Geral da União, fazia com que o SERPRO sofresse diretamente os impactos do contingenciamento de recursos imposto pelo Governo Federal, onde, muitas vezes se determinava cortes lineares em contratos o que levou o SERPRO a passar por um período estacionário, sem grandes investimentos, até mesmo, a parte de contratação de pessoal ficou defasada, pois não foram feitos concursos públicos neste período. Outro problema enfrentado também foi a questão do índice de produtividade dos funcionários, que ficou muito baixo neste período, uma vez que o recurso para os serviços prestados (contratos assinados) estava garantido resultando em uma queda no desempenho e na motivação dos empregados do SERPRO.

Nesta época, os contratos com os clientes do SERPRO eram pagos diretamente pelo Governo Federal, independentemente da qualidade do serviço prestado e da produtividade, conforme se depreende do trecho da entrevista nº 04:

“Os empregados não tinham muito comprometimento com o trabalho, visto que independente da produtividade, do produto entregue ou não, o salário estava na conta no final do mês” (Entrevistado nº 04)

Devido aos altos índices inflacionários e à instabilidade econômica por qual passava o Brasil, o Governo começou a enfrentar problemas financeiros e orçamentários deixando de repassar parte do orçamento destinado ao SERPRO.

“Teve um ano que o Governo repassou uma parte do valor do contrato com o cliente e a outra parte o cliente perguntou ao SERPRO quanto que estava faltando e repassou o valor, assim que começou.” (Entrevistado nº 01)

“No ano de 2003 o cliente estava praticamente repassando todo o valor do serviço contratado ao SERPRO, então foi tomada a decisão de sair do Orçamento Geral da União. Em janeiro de 2004 o SERPRO não fazia mais parte do OGU.” (Entrevistado nº 02)

Assim, sob esse cenário que começava a se desenhar a saída do SERPRO do Orçamento Geral da União. O Governo Federal, devido a problemas de cunho econômico, causados pela instabilidade da economia nacional foi deixando de repassar parte dos recursos orçamentários para o SERPRO, o qual foi buscar, junto aos seus clientes, essa fatia para complementar os valores dos contratos assinados. Essa proporção só foi aumentando: o Governo diminuía a sua parcela de recursos orçamentários repassados e o cliente aumentava a sua parcela de complementação dos recursos que faltavam para chegar ao valor contratual acordado. Desta forma, chegou um momento em que a maior parte dos valores dos contratos assinados pelo SERPRO como os seus clientes estavam sendo repassados pelos clientes do SERPRO e ocorreu então o pedido do SERPRO para sair o Orçamento Geral da União.

“Em Janeiro de 2004, o SERPRO não pertencia mais ao Orçamento Geral da União” (Entrevistado nº 04)

4.2 Ciclo Orçamentário do SERPRO fora do OGU

O SERPRO ficou fora do orçamento geral da União em dois períodos distintos: Da sua criação em 1964 ao ano de 1988 e do ano de 2004 até os dias atuais, sendo que, apesar de o SERPRO estar fora do OGU, esses dois períodos tinham as suas peculiaridades.

No período de 1964 à 1988, a economia brasileira passava por um cenário de instabilidade econômica e política, o que afetou diretamente o ciclo orçamentário do SERPRO, que ocorria da seguinte forma: O SERPRO, através das suas áreas de relacionamento, negociava os seus contratos com os seus clientes, principalmente o Ministério da Fazenda, entravam em um acordo, e através das equipes técnicas,

elaborava o seu orçamento técnico e assinava o contrato com o cliente.

Porém, nesse período, o que ocorria é que os clientes devido ao cenário econômico nacional estar muito ruim, começaram a ter dificuldades orçamentárias para cumprir com os pagamentos devidos ao SERPRO pelos serviços prestados, conforme depoimento do entrevistado nº 02:

“Os clientes alegavam para o SERPRO que não tinham dinheiro para pagar o contrato, devido a problemas orçamentários.”

Essa falta de orçamento do cliente foi ficando frequente e o SERPRO não teve outra alternativa a não ser recorrer ao OGU no ano de 1989 para honrar os seus compromissos:

“O SERPRO não tinha como se manter sem dinheiro, então tivemos que recorrer ao OGU, naquele ano.” (Entrevistado nº 03)

No segundo período em que o SERPRO não integrou o Orçamento Geral da União – OGU, Orçamento Fiscal e Orçamento da Seguridade Social, que foi no início do ano de 2004, ele permanecia no orçamento de Investimentos. Esse período foi bem diferente do período de 1964 a 1988, porque o cenário econômico e político do Brasil era outro, a economia estava estabilizada, a inflação controlada. O Plano Econômico do Real acabava de ser implantado e a inflação foi a percentuais baixíssimos do PIB.

Os serviços prestados pelo SERPRO aos seus clientes são contínuos não ocorrendo interrupções na prestação do serviço. Todo ano o contrato é renovado a partir de um orçamento de serviços previamente disponibilizado pelo SERPRO. Isso garante um pouco mais de estabilidade no fluxo de receitas da empresa, apesar de ainda haver períodos críticos.

4.3 Impactos do Contingenciamento de Recursos na Execução Orçamentária do SERPRO

Quando os recursos orçamentários dos clientes são contingenciados, os mesmos deixam de executar algumas despesas até que o Governo libere novamente os recursos para que o órgão consiga cumprir com as suas previsões orçamentárias,

neste contexto a remuneração pelos serviços prestados pelo SERPRO também é atingida.

“O cliente nunca fecha um contrato se ele não tem orçamento para pagar. O contrato é fechado para o período no qual o cliente tem orçamento, depois, quando a vigência desse contrato terminar o SERPRO procura alguma solução para o problema.” (Entrevistado nº 01)

“Mesmo que não esteja coberto por contrato, o SERPRO nunca deixa de prestar o serviço ao cliente, imagina interromper o IRPF?” (Entrevistado nº 02)

O que ocorre é que sempre o SERPRO mantém a prestação dos serviços aos seus clientes, mesmo esses não tendo margem fiscal para executar orçamento. Os clientes do SERPRO exercem serviços públicos que não podem ser interrompidos mesmo que o pagamento pelos serviços esteja atrasado. Em termos contábeis o SERPRO não sofre tanto impacto, pois os serviços são faturados e registrados em contas a receber pelo regime de competência, o problema maior é em relação ao fluxo financeiro.

“O SERPRO nunca deixou de emitir uma fatura, todo mês os serviços prestados são faturados”

4.4 Os efeitos do contingenciamento sobre as aquisições e contratações do SERPRO

O SERPRO, como toda empresa pública tem que seguir os ritos impostos pela legislação aplicável às aquisições públicas. O principal referencial sobre o assunto é a Lei 8.666/93.

“Devido ao contingenciamento dos recursos dos clientes, a maioria deles honra com os seus compromissos com o SERPRO nos três últimos meses do ano, onde o SERPRO consegue efetivar a maior parte das suas compras e fazer um caixa para passar os três primeiros meses do ano.” (Entrevistado nº 05)

Em que pese o fato dos clientes do SERPRO pagarem os serviços apenas nos últimos três meses do ano, a empresa já se adaptou a essa realidade planejando todas as aquisições e pagamentos para os períodos em que há um fluxo financeiro mais favorável. Além disso, a empresa mantém recurso no Disponível para dar vazão às despesas dos períodos em que o fluxo de caixa for mais desfavorável. No entanto, percebe-se, através da análise dos demonstrativos contábeis do SERPRO, que grande parte das Despesas Financeiras, que compõe o item Resultado Financeiro da Demonstração do Resultado do Exercício – DRU, referem-se à valores dos juros multas pagos à fornecedores do SERPRO, devido à atrasos de pagamentos por falta de dinheiro em caixa. A média anual de desembolsos que o SERPRO tem com esses encargos é de R\$ 25,6 milhões nos últimos cinco anos. Analisando os demonstrativos contábeis do SERPRO verifica-se claramente que há necessidade de um aprimoramento no processo de planejamento das aquisições de produtos e serviços, principalmente para dar mais agilidade ao processo.

4.5 Métodos para minimizar os efeitos do contingenciamento dos recursos dentro do SERPRO

De acordo com os entrevistados, uma série de medidas podem ser adotadas, dentro dos processos do SERPRO, visando dar mais agilidade e qualidade às aquisições e contratações, tendo em vista que o fluxo de caixa do SERPRO aumenta nos três últimos meses do ano.

“Assim que o cliente pagar o SERPRO as áreas já devem estar com os Projetos Básicos prontos, para que a contratação seja efetivada de forma planejada.” (Entrevistado nº 06)

Um problema detectado através das entrevistas, foi que as áreas demandantes do SERPRO tem enfrentado uma certa dificuldade para adiantar esse processo de elaboração de Projetos Básicos, devido à complexidade dos objetos das aquisições e contratações, principalmente os relativos à área de Tecnologia da Informação, que é a área fim do SERPRO.

“Com uma ação de planejamento bem estruturado das áreas, como por exemplo o uso do PDI – Plano Diretor de Informática, não há como o SERPRO fazer compras mau planejadas.” (Entrevistado nº 05)

“O SERPRO também faz uso do Registro de Preços, um instrumento facilitador, por que todas as especificações já ficam previamente definidas é só aguardar a liberação do orçamento para que as contratações possam ser efetivadas.” (Entrevistado nº 01)

Pelas respostas dos entrevistados tem-se a mesma percepção, já referida acima, de que há necessidade de um planejamento mais aprimorado e estruturado para o processo de contratação e aquisição de produtos e serviços, de forma que os mesmos possam ser realizados em curto espaço de tempo nos momentos em que há um fluxo de receitas maior na empresa.

Além disso, o processo de precificação dos produtos e serviços oferecidos pelo SERPRO deve considerar como custo dos produtos os juros e multas pagos pelo SERPRO em razão do atraso no recebimento da remuneração de seus produtos e serviços.

5 Conclusões

A partir do resultado auferido através das entrevistas e da análise dos documentos internos e demonstrações contábeis do SERPRO, conclui-se que o contingenciamento dos recursos orçamentários dos clientes do SERPRO, órgãos pertencentes à Administração Direta, afeta diretamente o fluxo financeiro do SERPRO. Através do relato dos entrevistados obteve-se a percepção de que eles não sentem diretamente esse impacto, pois como já foi dito no capítulo anterior deste trabalho, o fluxo contábil do SERPRO não é afetado, uma vez que o faturamento é efetuado mensalmente. Somente através dos demonstrativos contábeis da Empresa que foi possível verificar os impactos causados pelo contingenciamento dos recursos dos clientes do SERPRO, uma vez que o atraso de pagamentos por parte dos clientes causa um problema de caixa para o SERPRO, principalmente nos primeiros meses do ano e isso acaba gerando um atraso de pagamentos do SERPRO para com os seus fornecedores, o que implica em um montante elevado de juros e multas que o SERPRO tem que desembolsar anualmente.

Mesmo com o atraso no pagamento de algumas faturas por parte dos clientes do SERPRO, esse não pode deixar de prestar seus serviços como forma de pressão para agilizar os pagamentos, haja vista que os clientes do SERPRO são Órgãos públicos que prestam serviços públicos de extrema importância para a população e a sua interrupção causaria sérios prejuízos aos cofres públicos.

Relativamente à questão dos juros e multas pagos pelo SERPRO aos seus fornecedores, que totalizam em média R\$ 25,6 milhões por ano, conforme dados retirados das Demonstrações Contábeis, é necessário que o SERPRO se empenhe em construir um planejamento mais aprimorado e estruturado, de forma a minimizar esses custos, seja em negociações com fornecedores, diminuindo os juros e multas ou negociando possíveis descontos, seja em negociações com os clientes a fim de que os pagamentos sejam efetuados na data do faturamento ou então na cobrança de juros e multas pelos atrasos ocorridos.

Outra estratégia que merece ser considerada pelo SERPRO para amenizar os impactos do contingenciamento é a inclusão dos custos nos produtos e serviços oferecidos pelo SERPRO aos seus clientes das despesas com juros e multas pagos aos fornecedores, com opção de descontos para os clientes que pagam em dia.

Ainda de acordo com as entrevistas, alguns projetos do SERPRO não são realizados durante o exercício, devido à demora das áreas demandantes em especificarem adequadamente suas aquisições, ou seja, os processos internos também causam ineficiência na execução do orçamento.

Desta forma, conclui-se que, o SERPRO deve rever o seu planejamento interno, tomando ações que possam amenizar os impactos sofridos pela empresa com o contingenciamento dos recursos orçamentários dos seus clientes, conforme descrito ao longo deste trabalho. Tomando as ações aqui sugeridos, boa parte dos recursos que são destinados ao pagamento de juros e multas ao fornecedores poderão ser investidos em novos projetos que irão aumentar a produtividade do SERPRO para os serviços prestados aos seus clientes e desta forma gerará um ganho para toda a Administração Pública e para os cidadãos, que são os usuários finais dos serviços prestados pelos clientes do SERPRO.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano, MEDEIROS, Márcio, FEIJÓ, Paulo H. **Gestão de Finanças Públicas. Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal**. Coleção Gestão Pública, 2ª edição, 2008.

BERTUCCI, Janet L. De Oliveira. **Metodologia Básica Para Elaboração de Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC) Ênfase na Elaboração de TCC de Pós-Graduação Lato Sensu**. Ed. Brasil, 1a ed., São Paulo, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988 com as alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais nos. 1/92 a 38/2002 e Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. DOU, Seção 1, p.1, edição de 5 maio de 2000.

CARDOSO, F. H. Plano Fernando Henrique Cardoso: **Exposição de Motivos nos 395, de 07 de dezembro de 1993**. Em: Revista de Economia Política, vol. 14, nº 2 (54), abril-junho/1994.

CULAU, Ariosto A., FORTIS, Martin F. de Almeida. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

FRANCO, G.H. "A Crise Fiscal da União: Diagnóstico e Apontamentos para uma Lei das Finanças Públicas". In: G.H. Franco. **O Plano Real e Outros Ensaio**s. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

FERREIRA MOTTA, Paulo Roberto. **Agências Reguladoras**. Ed. Manole, 1a ed., São Paulo, 2003.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

GIAMBIAGI, F.& ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LEPIKSON, João A. Pessoa. **Sobre a Neutralidade Fiscal**. Conjuntura e Planejamento, Salvador: SEI, nº 151, p. 37-43, Dezembro/2006.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.L. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 6.reimp. São Paulo: EPU, 1986.19/06/2007 - 15h56.

PEREIRA, Carlos, MUELLER, Bernardo. **Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa no Brasil: Conexão Eleitoral no Brasil** [s.l.:s.n.] 2003.

PROTÁSIO, Carla G., BUGARIN, Maurício S. **À Espera da Reforma Orçamentária: Um Mecanismo Temporário para Redução de Gastos Públicos**. Est. Econ., São Paulo, v.34, n.1. n. 5-41, Janeiro-Março 2004.

SANCHES, O. M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: Prisma, 1997.

SANTOS, M.H. de Castro, MACHADO, E.M. **“O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do Pork-Barrel”**. Relatório Interno 7. Brasília: ENAP, out. 1995.

RICHARDSON, R.J. et. al. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, p. 207-244, 2008.