



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA
AFRO-BRASILEIRA INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM GESTÃO PÚBLICA**

JANAÍNA BONFIM RODRIGUES LOPES

**ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA CONFORME AS
MODALIDADES DE LICITAÇÃO DA UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO
INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB**

REDENÇÃO

2018

JANAÍNA BONFIM RODRIGUES LOPES

ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA CONFORME AS
MODALIDADES DE LICITAÇÃO DA UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO
INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de
Pós-Graduação Lato Sensu em
Gestão Pública da Universidade da
Integração Internacional da Lusofonia
Afro-Brasileira como requisito parcial
à obtenção do título de Especialista
em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Me. Vanessa
Ingrid da Costa Cardoso.

REDENÇÃO

2018

Lopes, Janaina Bonfim Rodrigues.

L85a

Análise da Execução orçamentária conforme as modalidades de licitação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro - Brasileira UNILAB / Janaina Bonfim Rodrigues Lopes. - Redenção, 2018.
31f: il.

Monografia - Curso de Especialização em Gestão Pública, Instituto De Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2018.

Orientadora: Profa. Me. Vanessa Ingrid da Costa Cardoso.

1. Orçamento - Brasil. 2. Análise da execução orçamentária. 3. Licitação. 4. Administração Pública. I. Título

CE/UF/BSCL

CDD 336.81

JANAINA BONFIM RODRIGUES LOPES

ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA CONFORME AS
MODALIDADES DE LICITAÇÃO DA UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO
INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de
Pós-Graduação Lato Sensu em
Gestão Pública da Universidade da
Integração Internacional da Lusofonia
Afro-Brasileira como requisito parcial
à obtenção do título de Especialista
em Gestão Pública.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Vanessa Ingrid da Costa Cardoso (Orientador)
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof. Dr. Eduardo Soares Parente
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof. Dr. Marcone Venâncio da Silva
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado força para superar as dificuldades.

A minha mãe Ana Lourdes (*in memoriam*), que se faz presente em todos os dias da minha vida, sei que de seu lugar olha por mim, sofre com minhas derrotas e feliz com as minhas vitórias.

A minha filha Luma Jéssica, e meu esposo Fabrício Martins pela paciência.

A minha orientadora, Prof. Me. Vanessa Ingrid da Costa Cardoso, pela grande sabedoria, paciência, pelo suporte no pouco tempo que lhe coube, pelas suas correções e incentivos e ainda por acreditar em mim.

RESUMO

Orçamento público e sua execução representam temas de grande relevância, por impactarem diretamente na prestação dos serviços públicos no Brasil. Observa-se que a execução orçamentária se faz com base na legislação pertinente e que as aquisições são efetuadas, em regra, por meio de licitações nas suas diversas modalidades. Nesse sentido, o presente trabalho tem como finalidade analisar a evolução dos gastos por modalidade de licitação, bem como, especificamente, realizar levantamento dos gastos com despesas durante o período de análise da pesquisa; avaliar os quantitativos e qual modalidade é mais usada e quais benefícios está trazendo para a gestão pública federal. O estudo está amparado conforme as normas presentes na Constituição Federal, Lei 8.666/93, Lei 10.520/02, princípios, jurisprudência e doutrina sobre licitação, com a análise da modalidade de Licitação mais usada, os tipos e as suas fases. Foi realizada pesquisa qualitativa com base em dados secundários da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. Em suma, o presente trabalho enfatiza a observância aos princípios Constitucionais e às leis pertinentes existentes na Administração Pública. Como principais achados, verificou-se que a modalidade pregão eletrônico proporciona a universidade inúmeras vantagens; a redução dos custos processuais, a participação de outros fornecedores possibilitando o aumento da competitividade, e de forma mais acentuada a economicidade, pois a maioria das aquisições/contratações comprou-se por valores mais baratos do que os praticados no mercado.

Palavras-chave: Análise da Execução Orçamentária, modalidades de licitação, Administração Pública.

ABSTRACT

Public budgeting and its execution represent highly relevant issues, as they have a direct impact on the provision of public services in Brazil. It is observed that the budget execution is done on the basis of the pertinent legislation and that the acquisitions are made, as a rule, through bids in its various modalities. In this sense, the purpose of this study is to analyze the evolution of expenditures by type of bidding, as well as, specifically, to carry out a survey of expenses with expenses during the period of analysis of the research; assess the quantitative and what modality is most used and what benefits it is bringing to federal public management. The study is supported according to the norms in the Federal Constitution, Law 8.666 / 93, Law 10.520 / 02, principles, jurisprudence and doctrine on bidding, with the analysis of the most used bidding modality, the types and their phases. Qualitative research was carried out based on secondary data from the University of International Integration of Afro-Brazilian Lusophony. In summary, the present work emphasizes the observance of the Constitutional principles and the pertinent laws existing in the Public Administration. As main findings, it was verified that the electronic trading modality provides the university with numerous advantages; the reduction of procedural costs, the participation of other suppliers to increase competitiveness, and to a greater extent the economy, since most of the acquisitions were contracted for cheaper values than those practiced in the market.

Keywords: Analysis of Budget Execution, bidding modalities, Public Administration.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABREVIACÕES:

Art.: Artigo

Pág: Páginas

SIGLAS

CF: Constituição Federal

DOE: Diário oficial do Estado

DOU: Diário Oficial da União

LDO: Lei de Diretrizes orçamentárias

LOA: Lei de Orçamento Anual

MEC: Ministério da Educação

PIB: Produto Interno Bruto

PPA: Plano Plurianuais

SICAF: Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

STN: Secretaria do Tesouro Nacional

UNILAB: Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

Sumário

1.INTRODUÇÃO	10
2.Desempenho orçamentário e a execução de despesas.	12
2.1.ORÇAMENTO PÚBLICO	12
2.2 Licitação Pública na Administração Pública	15
2.3 Os princípios aplicáveis às licitações públicas	16
2.4 Procedimento Licitatório	18
2.5 Modalidades de licitação	20
2.5.1 Concorrência	20
2.5.2 Tomada de preços	20
2.5.3 Convite	20
2.5.4 Concurso	21
2.5.5 Leilão	21
2.5.6 Pregão	21
3 METODOLOGIA	23
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	24
4.1 Valores Orçamentários Anuais.	24
4.2 Execução Orçamentária por modalidades de Licitação.	25
5 CONCLUSÃO	27
REFERÊNCIAS	29

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, a estrutura econômica Brasileira está em um momento delicado, sofrendo influências de todos os lados, com a alta do dólar, aumento nos combustíveis, alta taxa de desemprego, queda do produto interno bruto- PIB e a subida na inflação, entretanto, denomina-se como uma crise financeira, pois, péssimas tomadas de decisões por parte dos governantes acarretaram esse drástico cenário.

Com a falta de um planejamento estratégico adequado na estrutura econômica, promoveram ações aplicadas de forma reativas agindo com o calor do momento, estimulando assim soluções urgentes e não planejáveis e ainda fomentando o descontrole no gerenciamento da atuação do governo na crise econômica do Brasil.

Além disso, surgiram escândalos e denúncias com o dinheiro público e desvios de bilhões de reais, apresentados em operações como a lava-jato, ocasionando aos setores da educação, como outros, a falta de recursos, sendo repassados de forma minimizada e não prioritários.

Com a desestruturação da máquina pública, estamos vivenciando um contingenciamento de recursos na área educacional, proposto no orçamento da união, significando em disponibilidade de recursos sempre menor do que o previsto inicialmente, impactando profundamente no planejamento orçamentário da universidade.

No entanto, as universidades federais, bem como a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira UNILAB, que presta serviços educacionais públicos, é uma autarquia federal criada pela Lei 12.289/2010, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), mantida pela União, dotada de autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial, em conformidade com a Constituição Federal,

desempenhou uma contenção de despesas em diversas áreas, comprometendo de forma considerável o alcance de diversas metas previstas.

A gestão financeira da Unilab, enfoca todo seu gerenciamento em instrumentos legais que prioriza trabalhar com transparência e propiciar aos órgãos de controle e à sociedade em geral, um olhar visionário ao desempenho e a conformidade da gestão da instituição, apresentando em seu site institucional todos os relatórios, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, acadêmica, operacional e patrimonial.

Diante do exposto, o presente trabalho tem como objetivo principal analisar a evolução dos gastos por modalidade de licitação. Como objetivos específicos tem-se: Realizar levantamento dos gastos com despesas durante o período de análise da pesquisa; avaliar os quantitativos e qual modalidade é mais usada e quais benefícios está trazendo para a gestão pública federal.

Para alcance destes objetivos, o estudo procedeu uma análise qualitativa com os princípios aplicáveis, com os procedimentos propriamente dito as suas fases, modalidades e tipos de licitação.

O presente estudo está dividido em cinco seções, iniciando com esta introdução. Em seguida, apresenta-se o orçamento público e as licitações. Na terceira seção, dispõe a metodologia. Os resultados são apresentados e analisados na seção quatro. Finalmente, na seção cinco, apresenta-se a conclusão.

2. ORÇAMENTO PÚBLICO

A presente seção tem como finalidade a apresentação de conceitos inerentes ao orçamento público, bem como, ao tema de licitação na administração pública e os principais autores que tratam acerca do tema.

2.1. Desempenho orçamentário e a execução de despesas

A orçamentação na Administração Pública Brasileira, sofreu evolução da sistematização no orçamento com embasamento legal previsto, nas Leis, Decretos e Manuais;

1. A LEI 4.320, de 17 de março de 1964;
2. A Constituição Federal de 1988 (Arts.165 a 169);
3. A LEI complementar de 101, de 4 de maio de 2000, (Lei de Responsabilidade Fiscal)
4. O Decreto Federal 93.872, de dezembro de 1986;
5. O Decreto – LEI 200, de 25 de fevereiro de 1967;
6. O Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, (STN)

O Orçamento Público é um documento que viabiliza à ideia de planejamento, dando a autorização para se receber e para se gastar os tais recursos financeiros.

De acordo com Mota (2009), o orçamento público é o ato administrativo revestido de força legal que estabelece um conjunto de ações a serem realizadas, durante um período de tempo determinado, estimando o montante das fontes de recursos a serem arrecadados pelos órgãos e pelas entidades públicas e fixando o montante dos recursos a serem aplicados por eles na consecução dos seus programas de trabalho, a fim de manter ou de ampliar os serviços públicos, bem como de realizar obras que atendam às necessidades da população.

Conforme já previsto na CF/88, os seus princípios orçamentários trouxeram como base a previsão dos Planos Plurianuais – PPA, a LEI de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual- LOA, que visam desempenhar suas funções orçamentárias com critério, embasando com clareza e objetividade as prioridades de gestão.

O PPA, é conhecido como o planejamento estratégico de médio prazo para a Administração Pública, que possuem atividades e projetos a serem desenvolvidos, ordenando as ações, e a consecução de seus objetivos e metas a serem atingidas em quatro anos, intercalada por dois mandatos de gestores.

A LDO, é elaborada anualmente, visando apresentar diretrizes prioritárias e com metas para realização do ano subsequente.

A LOA, é elaborada anualmente para prever as receitas e fixar as despesas relacionadas às ações que foram planejadas e executadas durante o exercício financeiro do ano corrente.

Destaca-se no Quadro 1, o fundamento da Lei de Orçamento Anual.

Quadro 1 – Leis orçamentárias

LEI ORÇAMENTÁRIA EM LINHAS GERAIS		
PPA	LDO	LOA
Desdobramento do orçamento – programa (Art.165, §1º CF)	Metas e Prioridades da Administração (Art. 165, §2º CF)	Apenas as receitas e despesas (exclusividade) e todas as receitas e despesas (universalidade), (Art. 165, § 5º CF)

Fonte: Elaboração própria.

Vale salientar que a legislação quanto ao planejamento e execução orçamentária tem a previsão no PPA, LDO e LOA, que representam lei para os órgãos executores de orçamento.

Porém, a forma de execução dos orçamentos é diversa, sendo as aquisições de bens e contratações de serviços necessariamente realizadas por meio de licitação ou dispensa de licitação ou ainda inexigibilidade de licitação.

2.2 Licitação Pública na Administração Pública

Conforme o inciso XXI do art. 37 da Constituição de 1988, determina-se o conceito acerca de licitação, que abrange a todas as modalidades do procedimento:

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.

Este conceito, fundamenta à Lei nº 8.666/93 a obediência ao procedimento administrativo pelo qual a administração pública aplica os princípios constitucionais com a escolha da melhor proposta de fornecimento de bem, obra ou serviço mais vantajosa para o erário.

A licitação é constituída por instrumentos que a Administração Pública utiliza para analisar e avaliar as ofertas dada pelo licitante, com a finalidade de julgá-las e decidir qual seria a mais favorável.

Assim, afirmou o Vidigal (2015, n/p)

O dinheiro público resultante da contribuição sofrida dos cidadãos, mediante tributos que lhe são impostos, não pode ser gasto fora dos parâmetros do bem comum [...]. Uma pessoa investida da autoridade do poder público tem que estar sempre muito atenta para que, nem à sua sombra nem ao seu derredor, prosperem ações que possam comprometer a moral imprescindível do exercício da autoridade.

Entretanto, essa aplicabilidade é recomendada a todo funcionário público que for ordenador de despesas, pois é necessário toda vez que a administração pública realizar uma compra, obra ou serviço, formalizar concessão, permissão, locação e qualquer tipo de contrato.

2.3. Os princípios aplicáveis às licitações públicas

Os princípios aplicáveis nas licitações públicas estão previstos na CF/88, do art.37 e no art. 3º da lei 8666/93, que trata e conceitua o procedimento licitatório, sendo que nesse artigo foi reformulado pela Medida Provisória – MP 95, de 19 de julho de 2010 criando a lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010.

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 2010, n/p)

Nesse sentido, o objetivo é manter a forma tradicional de licitação, com a garantia de observar o princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, agregando a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Motta (2011, p.104) comenta que:

A consciência do momento em que vivemos pleiteia uma nova concepção da licitação, a ser doravante entendida como um procedimento que resguarde o momento interno- integrante do patrimônio nacional – e que incentive o desenvolvimento cultural e socioeconômico do País, nos precisos termos do art. 219 da CF. 88

A ética na licitação, está composta no art. 3º, assim determinando a lei que devem ser observados os princípios da impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, princípio da vinculação ao instrumento convocatório, princípio do julgamento objetivo e dos princípios correlatos.

Comentando sobre esses princípios, Amorim (2017, p. 30/33), observa que;

O princípio da impessoalidade estabelece o dever do administrador de conferir o mesmo tratamento a todos os interessados que se encontrem na mesma situação jurídica. Assim, fica evidenciada a proibição de tratamento discriminatório e privilegiado, portanto, está ligado ao princípio da igualdade, com o objetivo de não beneficiar pessoas no ato do procedimento, tornar-se impessoal e focar somente no interesse público.

Os princípios da moralidade e probidade administrativa, por sua vez, volta-se especificamente ao administrador, como uma “moralidade administrativa qualificada”, no sentido de que viola a probidade o agente público que, em suas tarefas e deveres, infrinja os tipos previstos na Lei no 8.429/1992 (Lei da Improbidade Administrativa) (BRASIL, 1992). Os princípios da moralidade e probidade também caminham juntos, com o objetivo de impor os bons costumes, colocando em prática as regras da boa administração, pois se exige uma atitude honesta, de modo a evitar conluio entre licitante e administração pública para fraudar uma licitação.

O princípio da publicidade, objetiva garantir na administração pública a transparência dos procedimentos realizados, tornando público os atos da gestão para a sociedade.

A vinculação ao instrumento convocatório, torna obrigatório o enlace entre a Administração, e os administrados às regras estipuladas em edital que é a lei interna de licitação. Portanto, a Lei 8.666/93 determina em seu art. 41 que “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. ”

Estabelecido no art. 45 da lei de licitações, impõe o legislador a observância do princípio do julgamento objetivo:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. (BRASIL, 1993, n/p)

2.4 Procedimento Licitatório

O procedimento licitatório inicia-se com a solicitação de abertura de processo, onde já se tem definido o objeto a ser contrato, as quantidades e a constatação da necessidade de aquisição/serviço a ser adquirido. Após a resposta da solicitação, abre-se o processo físico, devidamente autuado, protocolado e numerado, com a definição do objeto, modalidade de licitação definida vai para a elaboração de edital contendo toda a estimativa legal que propõe a lei, denominando a fase interna.

A parte interna da licitação é normatizado pelo caput do art. 38 da Lei 8.666/93:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...)

A fase externa, inicia-se com a publicação do edital, publicado no Diário Oficial da União – DOU, ou no Diário ou no Diário Oficial do Estado – DOE, distinguindo-se pela origem dos recursos e os prazos.

Essa fase externa da licitação desdobra-se em diversas etapas, por Justen Filho (2008, p. 483), faz saber:

- a) Fase de Divulgação: destinada a dar ciência aos terceiros da existência da licitação (seja para que participem da licitação, seja para que fiscalizem sua regularidade).
- b) Fase de Proposição: destinada à formulação de propostas pelos interessados em participar da licitação.
- c) Fase de Habilitação: destinada à Administração verificar se os interessados possuem condições de satisfazer as obrigações que pretendem assumir.
- d) Fase de Julgamento: destinada à seleção da proposta mais vantajosa.
- e) Fase de Deliberação: destinada à revisão dos atos praticados e avaliação da conveniência e legalidade do resultado.

Após o procedimento da publicação ocorre a fase de processamento e julgamento de licitação que seguirá a rotina prevista no art.43, conforme a LEI 8666/93, a licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

- I - abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, e sua apreciação;

II - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as respectivas propostas, desde que não tenha havido recurso ou após sua denegação;

III - abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos;

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;

VI - deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.

Com a rigorosa observância e estudo dos passos legais existentes na fase interna, conduzirão a fase externa procedimentos eficazes, sem impugnações e recursos, que possam retardar o resultado final, tornando assim eficiente para um bom resultado e uma adjudicação de sucesso.

2.5 Modalidades de licitação

Quanto às possíveis modalidades de licitação, conforme previsto no art. 22, da LEI nº 8666/93, pode-se listar as seguintes: o convite, a tomada de preço, a concorrência, o concurso, o leilão e o pregão que foi agregado pela lei 10520, de 17 de julho de 2002.

2.5.1 Concorrência

É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

2.5.2 Tomada de preços

É a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

2.5.3 Convite

É a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

2.5.4 Concurso

É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

2.5.5 Leilão

É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis previstos no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

2.5.6 Pregão

São existentes duas modalidades de Pregão para aquisição de bens e serviços comuns, que usa como critério o menor preço, qualquer que seja o valor estimado e a disputa é feita por meio de propostas e lances sucessivas em sessão pública presencial ou eletrônica, por meio de site governamental.

A diferença entre o pregão e as outras modalidades de licitação, concorrência, tomada de preço e convite, dá-se pelo modo de escolha da modalidade, uma vez que ela será determinada pelo valor estimado do objeto licitado, de acordo com o art. 23 da Lei 8.666/93. Para obras e serviços de engenharia, licita-se pela modalidade Convite com valor até R\$ 330.000,00 Tomada de Preço até R\$ 3.330.000,00 e Concorrência acima de R\$ 3.330.000,00. Já para compras que não se refiram a obras e serviços de engenharia, os valores para Convite são até R\$ 176.000,00, Tomada de Preço até R\$ 1.430.000,00 e Concorrência acima de R\$ 1.430.000,00.

Essa é a modalidade de licitação mais utilizada na Unilab, onde ela visa destacar pontos positivos para administração pública: sempre utilizando critério do menor preço, não há limite de valores, o acesso rápido e fácil, onde amplia e facilita a participação de mais empresas de qualquer lugar do país, pois, com o uso da internet é possível a participação de todos em um processo, visando em negociar a proposta mais vantajosa.

Em observância ao §1º do Art. 2º da LEI 10.520/02, que permite a utilização de recursos de tecnologia da informação, configurou essa modalidade de licitação denominada pregão Eletrônico. Foi regulamentado na área federal pelo Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005, previsto nos seus artigos:

Art. 1º A modalidade § 1º do art de. 2 licitação da Lei pregão, nº 10.520 na, forma de 17 eletrônica, e julho de 2002, destina-se com o à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União, e submete-se ao regulamento estabelecido neste Decreto.

Parágrafo único. Subordinam-se ao disposto neste Decreto, além dos órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

§ 1º Consideram-se bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado.

Entretanto, o pregão não exclui as outras formas de licitação, pois possui características diferenciadas entre elas, assim tornando a modalidade mais vantajosa para a Administração Pública comprar, uma vez que é permitido o licitante reduzir o valor da proposta durante a sessão.

O funcionamento da sessão do certame eletrônico se dá por meio de um credenciamento no sistema da SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados, em que os participantes devem estar cadastrados para que possam operacionalizar a sessão. O credenciamento se efetua através de chave de identificação e senha, podendo ser utilizadas em qualquer pregão eletrônico. O sistema utilizado pela Unilab é o que é ofertado pelo Governo Federal – COMPRASNET – através do endereço eletrônico www.comprasnet.gov.br, e os avisos de licitação devem ser publicados no site da Universidade, Diário Oficial da União – DOU e no jornal de grande circulação local. Para os órgãos da União que pertençam ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), que organiza a gestão das atividades de serviços gerais como licitações, contratações e comunicação administrativa, o credenciamento dependerá de registro atualizado no SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores). De acordo com o artigo 3º, parágrafo 2º, do Decreto nº 5.450/05 todos aqueles que utilizarem o COMPRASNET, encontram-se obrigados a essa exigência

Essa modalidade, é dividida por duas fases: a interna e a externa. Na fase interna, se desenvolve os atos iniciais com a definição do objeto, dos preparativos da contratação, das regras do desenvolvimento do certame e da futura contratação, que se trata da preparação para o ato convocatório. Ainda nessa fase, inicia-se com a justificativa da necessidade da contratação, com a requisição do objeto de forma detalhada e especificado no termo de referência. Em seguida, define-se as exigências para habilitação, tendo como principal exigência o cadastro do fornecedor atualizado, no SICAF. Contudo, será elaborado o edital o qual deve conter todas as informações referentes a participação dos licitantes no certame. A escolha do pregoeiro e equipe de apoio é feita pela autoridade competente do órgão promotor de licitação.

A fase externa, inicia-se após a publicação do edital e as etapas seguintes serão de acordo com a metodologia do pregoeiro, visto que não existem especificações descritas na legislação.

Primeiramente, faz-se a convocação através do aviso do edital aos licitantes, que serão cadastrados no sistema específico utilizado pela contratante. Diante disso, os licitantes enviarão eletronicamente suas propostas até a data e hora marcada para a abertura da sessão, ficando a critério do licitante colocar ou retirar normalmente as referidas propostas. A Sessão pública será aberta no dia e horário estipulado no edital, que ocorrerá por meio virtual, por um dos sistemas da união mais utilizado para licitação por pregão eletrônico, o COMPRASNET, da Secretaria da Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento. A sequência procede da seguinte forma: início da sessão, exame das conformidades de propostas, seleção dos lançadores, etapas de lances, condições para os lances, encerramento da fase de lances, negociação, desconexão do sistema, exame de habilitação, recurso, período limite para apresentar a documentação.

Após o encerramento da sessão, inicia-se a fase recursal, onde o pregoeiro não poderá aprovar preliminarmente a licitação, caso haja recurso e seja dado provimento ao mesmo. Não havendo motivação de recurso, o pregoeiro adjudicará o licitante vencedor, no caso da Unilab é feita pela autoridade superior.

Diante do exposto, observa-se que a execução orçamentária deve obedecer, primordialmente, às leis orçamentárias de planejamento. Em seguida, para a execução deste orçamento deve o órgão executor obedecer à legislação pertinente à licitação a fim de adquirir bens e contratar serviços.

3. METODOLOGIA

Fundamentada na proposta do presente trabalho, procedeu-se uma pesquisa qualitativa, que não busca enumerar ou medir eventos, segundo o comentário de Neves (1996, p. 01), a pesquisa possui o intuito de obter dados que possam ser relevantes para o desenvolver da instituição. Portanto os principais autores que contribuíram com o trabalho proposto: Motta (2009), Motta (2011), Justen Filho (2008), Neves (1996) e Amorim (2017).

Inicialmente, são analisados de forma anual, os seguintes tópicos:

- Repasse financeiro do MEC para a universidade;
- As modalidades de licitação mais utilizadas.

A partir dos dados secundários coletados e avaliados entre os anos 2014/2017, pode-se destacar quais pontos tornaram-se benéficos para a gestão pública no âmbito federal e revelar de como é feita o gerenciamento dos recursos.

Desse modo, a análise da pesquisa torna-se documental e descritiva pois nos leva a conhecer o desenvolver de como é feita o gerenciamento da execução orçamentária adotada na Universidade, que por sua vez a execução se dá por meio da descentralização, com o objetivo de tornar os setores independentes e as autoridades dos departamentais, dando-lhes mais obrigações, direitos e autoridade.

Previsto no Manual de Descentralização Orçamentária da Unilab, tem por objetivo proporcionar um instrumento deliberativo e decisórios dos diferentes setores que compõem a universidade. Logo, a fonte de dados foram os relatórios de gestão disponibilizado anualmente pela instituição, sob a exigência do Tribunal de Contas da União a todos os órgãos federais. Além disso, os dados foram coletados no portal da transparência do governo federal.

De acordo com a análise dos dados extraídos, o estudo se deu por meio de tabelas, manuais e gráficos para uma maior interpretação.

4. RESULTADOS

O método de execução orçamentária proposto pela universidade é o da descentralização, o qual visa proporcionar a participação deliberativa e decisória dos diferentes setores que compõe a instituição.

Dessa forma, a descentralização abre novas oportunidades para as unidades integrantes da Unilab na captação de recursos extra orçamentários, com Editais ou convênio, em que se espera maior produtividade por parte dos setores para que possam suprir as necessidades previstas e assim execução das atividades acontecerem.

Esse projeto de descentralização orçamentário proposto pela Unilab representa um passo decisivo para a construção de um modelo de gestão transparente, participativo e proativo.

Conforme previsto nos relatórios Institucionais da Unilab, a descentralização ocorre da seguinte forma:

1. A Lei Orçamentária Anual (LOA) reserva orçamento para a Unilab;
2. A partir de critérios estabelecidos, define-se o orçamento de cada unidade;
3. Na medida de liberação de limite orçamentário pelo MEC a Unilab faz a descentralização de créditos para as unidades;
4. Cada unidade executar seus créditos orçamentários;
5. Ao final do exercício, cada unidade prepara uma síntese de prestação de contas dos recursos executados;
6. A Unilab, por meio de sua Coordenação de Orçamento, acompanha, orienta e controla a execução global do Orçamento.

Uma vez verificada a forma de execução orçamentária da instituição ressaltada no relatório anual, vale salientar como as despesas estão sendo executadas diante do orçamento disponibilizado anualmente.

4.1 Valores Orçamentários Anuais

Observou-se nos relatórios de gestão da Unilab, que a elaboração orçamentária das IFES é de competência exclusiva do poder executivo e apreciada e aprovada pelo poder legislativo, sendo de responsabilidade do Ministério do Planejamento, pois é através de cálculos e estimativa de receitas, inflação, crescimento do PIB e aumento no contingente de alunos que é distribuído entre as entidades do poder entre elas o MEC.

Inicia-se a análise com a avaliação dos dados coletados no Portal da Transparência, referente aos valores repassados do MEC de forma anual. Conforme a coleta dos dados, verifica-se que o orçamento nos anos 2014/2015 estava bem superior aos gastos executados, assim não favorecendo restos a pagar aos anos subsequentes, destacando também que a Unilab ainda se encontrava em fase de implantação, portanto, recebendo ação orçamento proveniente de implantação da instituição. A partir do ano 2016/2017 os valores orçamentários tendem a cair, ocasionando restos a pagar para os anos subsequentes, e conseqüentemente necessitando de um contingenciamento maior de despesas, conforme destacado na Tabela 2.

Tabela 2 – Dados de orçamento planejado e executado – 2014 a 2017

ORÇAMENTOS ANUAIS - UNILAB

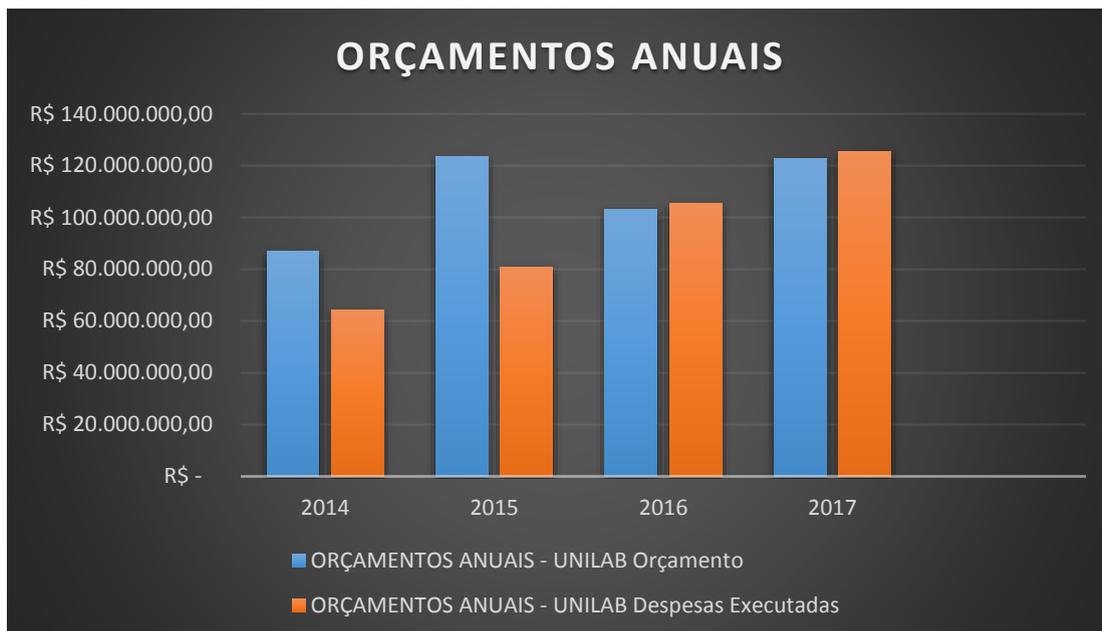
Ano	Orçamento	Despesas Executadas	Diferença
2014	R\$ 86.822.844,00	R\$ 64.115.759,23	R\$ 22.707.084,77
2015	R\$ 123.501.254,00	R\$ 80.868.482,84	R\$ 42.632.771,16
2016	R\$ 103.314.551,00	R\$ 105.315.832,15	-R\$ 2.001.281,15
2017	R\$ 122.835.633,00	R\$ 125.619.219,27	-R\$ 2.783.586,27

Fonte: Elaboração própria com base no Portal da Transparência (2018).

Com base na Tabela 02, verifica-se que nos anos de 2016 e 2017 houve maior quantidade de despesas executadas do que orçamento recebido. Isso se deve aos restos a pagar de períodos anteriores que foram executados nestes anos. De forma mais maciça, o valor encontra-se nas despesas com

obras, que são mais vultosas e que advêm de restos a pagar de anos anteriores, em que a diferença era positiva, ou seja, sobrava-se orçamento.

Gráfico 1 – Referente aos dados da tabela 2.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência (2018).

O Gráfico 1 evidencia de forma mais ilustrativa a evolução dos valores relativos aos orçamentos e à execução.

4.2 Execução Orçamentária por modalidades de Licitação

A partir dos dados estudados, verifica-se as modalidades de licitações mais utilizada pela Unilab, pois a escolha das respectivas modalidades é de acordo com Aquisição ou serviço a ser contratado, como também a classificação do Objeto e o seu respectivo valor. Segue na tabela 3, os respectivos anos e modalidades, exposta também em gráficos para uma maior visibilidade de modalidades.

Tabela 3 – Dados da execução orçamentária por modalidade de licitação

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR MODALIDADES DE LICITAÇÃO							
ANO	PREGÃO	DISPENSA	PREGÃO - SRP	INEXIGIBILIDADE	CONCORRÊNCIA	OUTROS	TOTAL
2014	19300292,01	730896,96	3541729,12	3591828,30	40379352,63	138228,00	67682327,02
2015	22364663,53	9606519,90	6362268,82	209768,36	14608824,12	-	53152044,73
2016	12207787,39	1101908,07	4811372,10	1465827,91	21965960,81	-	41552856,28
2017	4703964,95	72920,00	2045154,81	72920,00	-	-	6894959,76

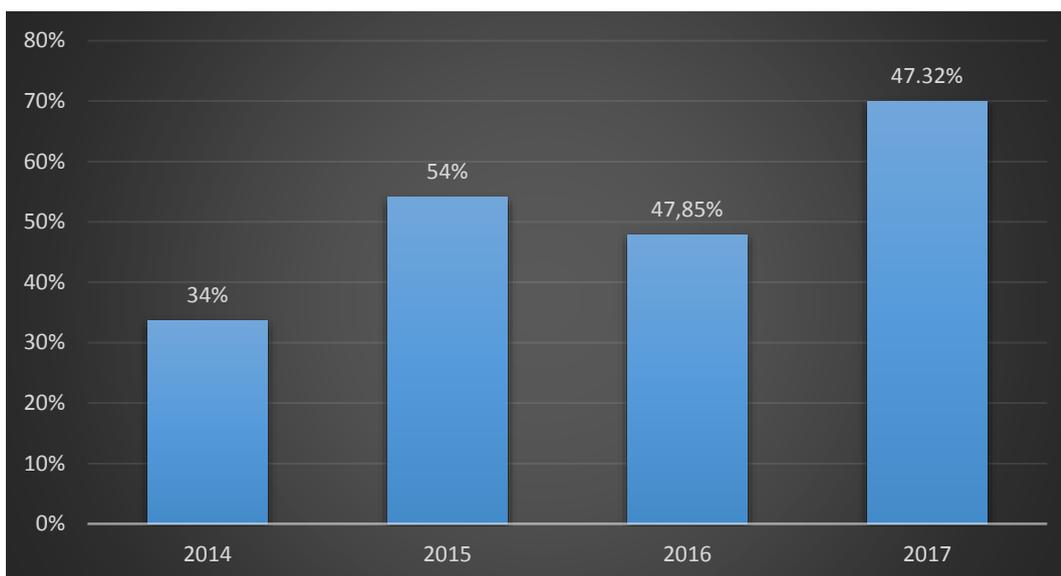
Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Gestão da Unilab.

Conforme a tabela, verifica-se que a modalidade mais utilizada em 2014, foi a concorrência, devido a fase de implantação e estruturação da Unilab, pois essa modalidade é a mais apropriada para valores de grandes vultos.

Aos demais anos retratado na tabela (2015/2017), a modalidade pregão entra como a modalidade mais utilizada na Unilab, evidenciando eficiência e vantagens, por se tornar mais célere e ainda possibilitar transparência para qualquer pessoa que possa acompanhar o certame.

Portanto, observa-se notadamente a execução por modalidade nos anos 2014 e 2016 onde houveram uma maior contratação pela modalidade concorrência, pois diante desses anos as outras modalidades não tiveram cunho de maior execução devido ao objeto contratado, priorizando assim o orçamento destinado à sua contratação.

Gráfico 2 – Frequência relativa de Licitação anual - Pregão Eletrônico.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos.

Quanto à evolução dos gastos por modalidade de licitação, observa-se que a adoção da modalidade pregão é proeminente. Isso se deve à regra de se utilizar pregão eletrônico para as aquisições e contratações por parte dos acórdãos do TCU.

No ano de 2014, ocorreram 17 pregões, que representaram conforme o gráfico 34%, no ano 2015, ocorreram 36 pregões, que representam no gráfico 54%, no ano 2016, ocorreram 22 pregões, que representam no gráfico 47,85% e no ano de 2017 ocorreram 12 pregões que correspondem a 47,32%.

Essa modalidade torna-se benéfica para a Unilab, devido a limitação ao uso a compras e serviços comuns, com possibilidade de o licitante reduzir o valor da proposta durante o certame virtual e ainda inverter as fases de julgamento da habilitação e da proposta, ficando a critério do pregoeiro unificar a fase recursal no pregão, apenas uma no final do processo licitatório.

O aumento dessa ferramenta se dá devido a celeridade, transparência e economicidade, contudo viabilizando o custo operacional e o tempo da licitação.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo principal analisar a evolução dos gastos por modalidade de licitação e específicos, realizar levantamento dos gastos com despesas durante o período de análise da pesquisa; avaliar os quantitativos e qual modalidade é mais usada e quais benefícios está trazendo para a gestão pública federal.

Para alcançá-los, realizou-se uma pesquisa qualitativa, descritiva e documental, pois o referido estudo sempre leva a angariar mais fundo de pesquisas para a análise da execução orçamentária.

O estudo analisou ainda a limitação de orçamentos repassados do Orçamento da União para o MEC e depois para Unilab, havendo assim valores repassados, valores esses aprovados, mas muita das vezes havendo um contingenciamento de recursos, suprimindo uma parte do valor liberado por parte do ministério, com a aprovação tardia da LOA e assim dificultando à execução dos serviços com excelência.

Com base na análise, observou-se que mesmo com toda a limitação e contingenciamento de orçamentos, o pregão eletrônico é a modalidade de licitação vista de maneira positiva tanto para a empresa como para a sociedade, garantindo uma competição de forma isonômica e justa, ocasionando o privilégio a transparência e a fiscalização dos gastos realizados com os recursos públicos. Observa-se que esta modalidade é proeminente no processo de gestão orçamentária da Unilab.

A pesquisa relacionada ao tema levou a sofrer limitações, já por parte do tema, pois exigia-se uma avaliação nos valores totais, nos quantitativos de pessoal, e o maior quantitativo de despesas executadas por qual modalidade, assim a análise requer um tempo maior de tempo e dados mais abertos e pertinentes a sua referida busca.

Portanto, deve ser dada uma atenção especial nas execuções orçamentárias, pois como é descentralizada visa por parte dos setores integrantes avaliarem a real gasto a ser feito com o orçamento destinado à sua unidade. Dessa forma, sugere-se que estudos futuros tratem de outros órgãos similares a fim de analisar comparativamente a execução orçamentária

REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de 1986. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

BRASIL, LEI Nº 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002, institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, **modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**. Lei do Pregão, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm, acesso dia 15/08/2018.

_____. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993, regulamenta o art. 37, inciso XXI, da **Constituição Federal**, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Lei de Licitações, Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm, acesso dia 15/08/2018.

_____. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (2000), **Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - 4.reimpr** – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

GOMES, DOUGLAS WILLYAM R. **Orçamento Público para Concursos**. 7ed. Fortaleza. 2016.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos: Revista atualizada, Comentários, Doutrina e Jurisprudência**. Editora Del Rey. 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Revista Do Tribunal De Contas Da União**. - v.1, n.1 (1970). Brasília: TCU, 1970.