

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Tiago Rocha Mauad

Um estudo propositivo e comparativo da gestão dos recursos orçamentários de investimentos da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) com outras cinco Universidades federais entre 2015 e 2021

Juiz de Fora
2023

Tiago Rocha Mauad

Um estudo propositivo e comparativo da gestão dos recursos orçamentários de investimentos da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) com outras cinco Universidades federais entre 2015 e 2021

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública. Área de concentração: Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto D'Avila Riani

Juiz de Fora

2023

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Rocha Mauad, Tiago.

Um estudo propositivo e comparativo da gestão dos recursos orçamentários de investimentos da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) com outras cinco Universidades Federais entre 2015 e 2021 / Tiago Rocha Mauad. -- 2023.

151 f.

Orientador: Frederico Augusto D'Avila Riani

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, 2023.

1. Orçamento Público. 2. Orçamento de Investimento. 3. Recursos de Capital. I. Augusto D'Avila Riani, Frederico, orient. II. Título.

TIAGO ROCHA MAUAD

Um estudo propositivo e comparativo da gestão dos recursos orçamentários de investimentos da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) com outras cinco Universidades Federais entre 2015 e 2021

Dissertação apresentada ao Nome do Curso ou Programa da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública. Área de concentração: Gestão e Avaliação da Educação Pública

Aprovada em 03 de abril de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Doutor em Direito - PUC/SP - Frederico Augusto D'avila Riani - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Doutor em Administração - UFLA - Marcos Tanure Sanábio
Universidade Federal de Juiz de Fora

Doutor em Sociologia - USP - Paulo Lourenço Domingues Junior
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ

Juiz de Fora, 24/03/2023.



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Augusto D Avila Riani, Professor(a)**, em 11/04/2023, às 16:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Tanure Sanabio, Professor(a)**, em 12/04/2023, às 17:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **PAULO LOURENCO DOMINGUES JUNIOR, Usuário Externo**, em 17/04/2023, às 11:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **1202370** e o código CRC **562E6B6E**.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, ressalto a graça de Deus, que contribuiu no sustento e no fortalecimento nos dias de aflição e ansiedade para conseguir terminar essa pesquisa.

Agradeço à minha esposa, Evelyne, pela paciência em ouvir minhas lamúrias e pelas palavras de apoio, incentivo e amor, além de acreditar em mim e estar ao meu lado sempre.

À minha filha, Valentina, que mesmo sem saber como foi essa pesquisa e as dificuldades passadas, a sua presença e companhia me deram forças a cada dia para ser uma pessoa melhor e ser determinado na conclusão dessa dissertação.

À minha mãe, Maria de Lourdes, pelo cuidado, pelo amor e pelo apoio fundamental nessa pesquisa e em toda a minha vida. Ao sogro, Leonardo, e à sogra, Jalvany, pelo apoio fundamental que eles sempre têm dado para permitir a conclusão desse objetivo.

Aos familiares que contribuíram de forma direta ou indireta, torcendo por mim e auxiliando na minha formação e educação, o que fez eu me tornar o que sou. Em especial, ao meu pai Amaury, aos meus avós Edval Mauad, Luiza Mauad e Jair Rocha, sinto muito a falta de vocês aqui comigo! Agradeço à minha vó, Guilhermina Rocha, aos meus tios, em especial ao Tio Mazinho, por todo o apoio desde quando era criança, e aos demais tias e tios, primos e primas.

Agradeço a todos os amigos pelo apoio fundamental durante essa jornada, em especial ao Marcos Cardoso (Brad) e ao Jonathan Ribeiro, pelas inúmeras vezes em que tive que lamentar dificuldades da pesquisa, os quais sempre ouviram e apoiaram com mensagens de forças para continuar.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Frederico Augusto D'ávila Riani, por prontamente me aceitar como seu orientando e por ter sido sempre cordial e atencioso. À Dr. Amélia Gabriela Thamer Miranda Ramos, Agente de Suporte Acadêmico do CAEd, por trilhar comigo essa jornada, sendo fundamental para a conclusão dessa pesquisa.

Aos meus colegas de trabalho da PROPLAN pela amizade, pela compreensão e pelo constante apoio. Por fim, agradeço à Universidade Federal de Juiz de Fora por ter ofertado essa oportunidade de estudo e de crescimento profissional.

RESUMO

A presente pesquisa foi desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública (PPGP), nível Mestrado Profissional, do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). Buscou-se responder à seguinte questão-problema: como melhorar a gestão orçamentária de investimentos da UFJF, tendo em vista que o total anual dos valores de capital empenhados, dividido pelos valores de capital autorizados da UFJF entre 2015 e 2021, apresentou resultado menor em percentuais no período pesquisado quando comparado àquele das outras IFES utilizadas como parâmetro? Para responder o questionamento, foi definido como objetivo geral propor ações que melhorem a gestão e a execução orçamentária de investimento da UFJF por meio da coleta e da análise de dados das Universidades Federais usadas como comparação, que possuem melhor percentual entre o valor total empenhado e o autorizado de recursos de capital no período delimitado entre 2015 e 2021. A dissertação foi estruturada em cinco capítulos, com a introdução no primeiro e a seguinte divisão: (a) no segundo capítulo, foram descritas as dificuldades da gestão orçamentária de capital, abordando desde o Governo Federal, com o Ministério do Planejamento e Orçamento passando pelo Ministério da Educação e entrando na UFJF, com descrição geral da instituição e do problema na execução orçamentária de capital; (b) no terceiro capítulo, foi relacionada a análise do caso e, para isso, construiu-se um referencial teórico com diferentes pesquisadores do tema investigado, demonstrando o percurso metodológico e os instrumentos adotados, bem como tabulando e analisando os dados dos questionários e das entrevistas aplicados nesse estudo; (c) no quarto capítulo foi elaborado um Plano de Ação Educacional, trazendo práticas e políticas orçamentárias de capital das Universidades pesquisadas e comparadas que poderiam ser implantadas e adaptadas para o contexto interno na UFJF. Por fim, acrescenta-se as considerações finais no quinto capítulo sobre a pesquisa em pauta.

Palavras-chave: Orçamento Público. Orçamento de Investimento. Recursos de Capital.

ABSTRACT

This study was developed in the graduate course of the Professional Master's degree in Management and Evaluation of Public Education (PPGP) of the Center for Public Policies and Evaluation of Education of the Federal University of Juiz de Fora (CAEd/UFJF). This study sought to answer the following question: how can one improve UFJF's investment budget management since the annual value of the committed capital values divided by UFJF's authorized capital values between 2015 and 2021 presented lower percentage values in the analyzed period compared with the annual values in percentages of the other IFES's used as a parameter? Hence, the general objective was to propose actions that improve the management and budget execution of UFJF's investment by collecting and analyzing data with the compared Federal Universities that have the best percentage between the total amount committed to the total authorized value of investment resources of capital between 2015 and 2021. The dissertation was structured into five chapters, with the introduction in the first chapter, followed by (a) the challenges of capital budget management in the second chapter, starting from the federal government with the Ministry of Economy to the Ministry of Education, and the UFJF with a general description of the institution and problem in the budget execution of capital; (b) in the third chapter, the analysis of the case was reported, which was done by creating a theoretical framework with different researchers of the investigated topic, as demonstrated by the methodological approach adopted, the instruments used, tabulated, and by analyzing the data from the questionnaires and interviews applied; (c) in the fourth chapter, an Educational Action Plan was elaborated, demonstrating capital budget practices and policies of universities that were researched and compared that could be implemented in an adapted way for the internal context at UFJF. Lastly, the final considerations were presented in the fifth chapter.

Keywords: Public Budget. Investment Budget. Capital Resources

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Estrutura da Secretaria do Orçamento Federal (Sof).....	24
Figura 2 - Funções da SOF nos três níveis organizacionais do Governo Federal	25
Figura 3 - Estrutura orgânica do Ministério da Educação (Mec).....	28
Figura 4 - O processo de controle financeiro e orçamentário entre STN, OSs e UOs	31
Figura 5 - Descrição dos três dígitos da classificação por fonte da receita pública...	42
Figura 6 - Fontes de recursos utilizadas na pesquisa	43
Figura 7 - Ordem jurídico-legal brasileira do orçamento público	65
Figura 8 - As fases do processo orçamentário	77
Figura 9 - Ciclo orçamentário ampliado.....	78
Figura 10 - Receita pública por categoria econômica	80
Figura 11 - Conceito da despesa pública	83

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Recursos orçamentários de capital da UFJF (2015).....	44
Gráfico 2 – Recursos orçamentários de capital da UFJF (2016).....	45
Gráfico 3 – Recursos orçamentários de capital da UFJF (2017).....	46
Gráfico 4 - Recursos orçamentários de capital da UFJF (2018).....	47
Gráfico 5 – Recursos orçamentários de capital da UFJF (2019).....	48
Gráfico 6 - Recursos orçamentários de capital da UFJF (2020).....	49
Gráfico 7 – Recursos orçamentários de capital da UFJF (2021).....	50
Gráfico 8 – Recursos orçamentários de capital da UFJF (2015 a 2021).....	51
Gráfico 9 - Recursos orçamentários de capital UNIFAL (2015 a 2021).....	52
Gráfico 10 – Recursos orçamentários de capital UFLA (2015 a 2021)	53
Gráfico 11 – Recursos orçamentários de capital UFOP (2015 a 2021).....	54
Gráfico 12 – Recursos orçamentários de capital UFU (2015 a 2021)	55
Gráfico 13 – Recursos orçamentários de capital UFV (2015 a 2021)	56

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Composição das Fontes Orçamentárias	42
Quadro 2 - Classificação econômica legal da despesa pública	83
Quadro 3 - Fases da despesa pública na execução do orçamento.....	85
Quadro 4 - Etapas desenvolvidas no percurso metodológico	90
Quadro 5 - Detalhamento dos respondentes.....	98
Quadro 6 - Eixos de análise categorizados pelas questões do questionário	98
Quadro 7 - Respostas obtidas com a pergunta nº 24.....	101
Quadro 8 - Principais achados da pesquisa e ações propositivas	116
Quadro 9 - Elaboração de um mapeamento e um desenho de fluxograma do processo de execução da receita própria em investimentos no âmbito da UFJF	118
Quadro 10 - Treinamento para elaboração de termo de referência e pesquisa de preços	120
Quadro 11 - Implantação de um painel de execução orçamentária	122
Quadro 12 - Estabelecer um plano anual dos registros de preços para as demandas de bens capital das unidades acadêmicas e administrativas da UFJF	123
Quadro 13 - Monitoramento da implementação das propostas do PAE.....	125

LISTA DE ABREVIATURAS

AMF	Anexo de Metas Fiscais
CF	Constituição Federal do Brasil de 1988
Consu	Conselho Superior da Universidade Federal de Juiz de Fora
COSUP	Coordenadoria de Suprimentos
Efoa	Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas
ESAL	Escola Superior de Agricultura de Lavras
Esav	Escola Superior de Agricultura e Veterinária
e-SIC	Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão
GC	Governo Central
IFES	Instituto Federal de Ensino Superior
IFESs	Instituições Federais de Ensino Superior
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Pública aplicado ao Setor Público
MTO	Manual Técnico de Orçamento
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
OSs	Órgãos Setoriais
PAE	Plano de Ação Educacional
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
Proinfra	Pró-Reitoria de Infraestrutura e Gestão
PROPLAN	Pró-reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RTN	Resultado do Tesouro Nacional

Sesu	Secretaria de Educação Superior
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIGA Brasil	Sistema de Informações sobre Orçamento Público Federal
SIGA	Sistema Integrado de Gestão Acadêmica
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TED	Termos de Execução Descentralizada
TN	Tesouro Nacional
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas
UnU	Universidade de Uberlândia
UOs	Unidades Orçamentárias
Uremg	Universidade Rural do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. O ORÇAMENTO FEDERAL NA PERSPECTIVA DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS ATUANTES NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS DE INVESTIMENTOS NA UFJF	19
2.1 O PAPEL DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E DA SECRETARIA DE ORÇAMENTO NA ELABORAÇÃO E NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO FEDERAL.....	20
2.2 O PAPEL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NA ELABORAÇÃO E NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO FEDERAL E SUAS IMPLICAÇÕES NAS IFES.....	26
2.3 O PROCESSO DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PELO GOVERNO CENTRAL E SUA REPERCUSSÃO NA GESTÃO DO ORÇAMENTO PELAS IFES	29
2.4 A UFJF E AS RELAÇÕES ENTRE VALORES EMPENHADOS E AUTORIZADOS DOS RECURSOS DE CAPITAL (2015 A 2021)	32
2.4.1 ESTRUTURA DA UFJF	33
2.4.2 APRESENTAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR COMPARADAS.....	36
2.4.2 ESTUDO DE CASO DA UFJF: APLICAÇÃO DE UM CRITÉRIO COMPARATIVO NOS RECURSOS DE CAPITAL ENTRE 2015 E 2021.....	40
3. PANORAMA GERAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO	58
3.1 A EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	58
3.2 ORÇAMENTO PÚBLICO.....	61
3.3 LEIS ORÇAMENTÁRIAS (PPA, LDO E LOA)	65
3.4 CICLO ORÇAMENTÁRIO.....	74
3.5 RECEITA ORÇAMENTÁRIA	79
3.6 DESPESA PÚBLICA	81
3.7 PERCURSO METODOLÓGICO	86
3.8 INSTRUMENTOS UTILIZADOS NA COLETA DE DADOS	92
3.10 TABULAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	97
3.10.1 TABULAÇÃO E ANÁLISE DOS QUESTIONÁRIOS APLICADOS NAS UFs	97
3.10.2 TABULAÇÃO E ANÁLISE DAS DUAS ENTREVISTAS REALIZADAS NA UFJF	106
4. PROPOSTA DE AÇÃO EDUCACIONAL (PAE)	115
4.1 PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO	117

4.1.1 PROPOSTA 1: ELABORAÇÃO DE UM MAPEAMENTO E UM DESENHO DE FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE EXECUÇÃO DA RECEITA PRÓPRIA EM INVESTIMENTOS NO ÂMBITO DA UFJF	117
4.1.2 PROPOSTA 2: TREINAMENTO PARA A ELABORAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA E A PESQUISA DE PREÇOS PARA APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM INVESTIMENTO NA UFJF	119
4.1.3 PROPOSTA 3: IMPLANTAÇÃO DE UM PAINEL DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	121
4.1.4 PROPOSTA 4: ESTABELEECER UM PLANO ANUAL DE REGISTRO DE PREÇO PARA AS DEMANDAS DE BENS DE CAPITAL NAS UNIDADES ACADÊMICAS E ADMINISTRATIVAS DA UFJF	123
4.1.5 PROPOSTA 5: MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS PROPOSTAS DO PAE	124
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
6. REFERÊNCIAS	129
APÊNDICE A	138
APÊNDICE B	145
APÊNDICE C	147
APÊNDICE D	148

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objeto de estudo a execução dos recursos orçamentários de investimento de uma autarquia federal de prestação de serviço público de ensino superior, situada no estado de Minas Gerais, qual seja a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

Nota-se que a gestão das finanças públicas destacada pelo orçamento é instrumento vital para a administração pública. Por meio desse processo, são ordenadas as receitas e as despesas com o intuito de sistematizar e controlar a aplicação dos recursos financeiros, bem como de alcançar os objetivos públicos.

Tal ferramenta de planejamento governamental é importante em toda a administração pública, mais especificamente no financiamento da educação, que é o foco da presente pesquisa, uma vez que é primordial o uso eficiente dos recursos financeiros para efetivação desse direito social, que é um dever do Estado. Nesse sentido, o direito à educação abrange, além das etapas básicas de ensino (infantil, fundamental e médio), o acesso ao nível superior, como assentado no artigo 208 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

A presente pesquisa abrange, portanto, o tema do orçamento público, mais especificamente os recursos de investimento dentro da UFJF. A escolha de tal temática se relaciona com minha atuação como administrador na atividade de gestão de recursos orçamentários dentro da Secretaria da Pró-reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN).

Ademais, as razões para estudar o tema surgiram devido aos apontamentos, nas Prestações de Contas de 2018 e 2019 da UFJF, de que os recursos de capital são um risco externo e que há ameaça de escassez continuada de recursos dessa natureza, o que coloca desafios para a atualização de recursos de investimentos. Outra motivação para realizar a pesquisa foi a redução dos recursos de capital nos últimos anos, com limitação de empenho e abertura de limite tardio, que muitas vezes não corresponde ao valor da dotação prevista, o que dificulta o planejamento e a execução interna da UFJF na aplicação desses recursos.

Desse modo, a dissertação busca responder à seguinte questão-problema: como melhorar a gestão orçamentária de investimentos da UFJF, tendo em vista que o total anual dos valores de capital empenhados, dividido pelos valores de capital autorizados da UFJF entre 2015 e 2021, apresentou resultado menor em percentuais

no período pesquisado quando comparado àquele das outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFESs) utilizadas como parâmetro?

A pesquisa tem como objetivo geral propor ações que melhorem a gestão e a execução orçamentária de investimento da UFJF, por meio da coleta e da análise de dados das Universidades federais usadas como comparação, que possuem melhor percentual entre o valor total empenhado e o autorizado de recursos de capital no período delimitado entre 2015 e 2021.

Os objetivos específicos do presente estudo foram (i) compreender a definição de orçamento público e de despesas de capital/investimento segundo a Lei nº 4.320/64; (ii) entender gestão orçamentária de capital da UFJF, ainda que superficialmente, por meio da aplicação de questionário, visando levantar informações dentro das Universidades federais escolhidas para parametrizar a análise da gestão da execução orçamentária em investimento na UFJF; (iii) descrever como se dá a execução orçamentária dos gastos em investimentos da UFJF, relacionando-a ao MEC, à Secretaria de Orçamento Federal e ao Ministério do Planejamento e Orçamento; e (iv) fazer um Plano de Ação Educacional (PAE) com propostas que permitam mitigar as dificuldades levantadas na UFJF.

Para cumprir os objetivos propostos na pesquisa, no primeiro capítulo é explicada a definição de orçamento público e de despesas de capital/investimento segundo a Lei nº 4.320/64. Para o levantamento de dados relativos ao orçamento das demais IFESs e da UFJF, realizou-se um estudo documental, bibliográfico e de campo, com coleta de dados. Cumpre destacar que se trata de um estudo qualitativo, comparativo e descritivo.

A pesquisa documental compreendeu a análise dos dados oficiais existentes em relatórios sobre execução orçamentário-financeira elaborados pelo SIGA Brasil, os quais foram retirados do painel do especialista, na aba de consulta livre, no período entre 2015 e 2021. Também foram utilizados dados existentes nos sítios eletrônicos da UFJF e das Universidades federais selecionadas para comparação nessa pesquisa.

Em uma primeira análise do levantamento da pesquisa documental e dos dados do SIGA Brasil, é possível perceber certa dificuldade por parte da UFJF quando comparada a outras instituições. O critério comparativo elaborado para esse estudo utiliza a relação anual entre os recursos orçamentários de capital, o quantitativo dos

recursos orçamentários de capital autorizados e o quantitativo dos recursos orçamentários de capital empenhados.

Diante disso, foram consultadas as informações de outras Universidades federais dentro do SIGA Brasil sobre o percentual anual dos recursos de capital através da relação entre os valores totais empenhados e os autorizados, para compreender se essa era uma realidade somente na UFJF ou se ocorria em outras IFESs.

Ao comparar a situação da UFJF com outras Universidades federais em Minas Gerais, foram encontrados, em algumas instituições selecionadas, melhor rendimento na aplicação dos recursos orçamentários de capital na relação percentual entre o total empenhado e o valor autorizado para cada ano entre 2015 e 2021, como apontado pelas informações analisadas no segundo capítulo desse trabalho.

Assim, decidiu-se por realizar uma pesquisa comparativa, com aplicação de um questionário para o levantamento e a análise de dados sobre o processo de gestão orçamentária das despesas com investimento em cinco IFESs, com a finalidade de reunir informações para a proposição de um Plano de Ação Educacional (PAE). Ademais, foram realizadas duas entrevistas no âmbito interno da UFJF, em setores que lidam com orçamento e licitação, para corroborar os dados obtidos e levantar mais questões que contribuíssem para responder à questão-problema da presente pesquisa.

Nesse contínuo, as entidades de ensino superior federais eleitas e pesquisadas foram a Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), a Universidade Federal de Lavras (UFLA), a Universidade Federal de Viçosa (UFV), a Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). A decisão de estudá-las se deve pela análise das informações constantes no SIGA Brasil, em que essas entidades possuem um percentual, calculado entre valor empenhado e autorizado, maior do que a UFJF para o período de 2015 a 2021.

Outras razões que fundamentaram o estudo dessas instituições de ensino superior são: semelhança no porte das instituições, localização no mesmo ente federativo, qual seja o estado de Minas Gerais; a semelhança de características sociais e culturais; e a posse de políticas orçamentárias para uso dos recursos de capital, como levantamento de projetos por edital e painel de execução orçamentária, que podem servir de inspiração nessa pesquisa quando da elaboração do PAE.

No presente trabalho, utiliza-se como hipótese que, a partir das análises comparativas com as instituições escolhidas, pode ser sugerida à Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) a implementação de novas práticas e políticas orçamentárias, identificadas a partir dos dados coletados e adaptadas, se necessário, ao contexto da UFJF. Tal hipótese visa aprimorar as aplicações na gestão e na execução orçamentária de investimento dentro da UFJF.

Tendo em vista os objetivos traçados anteriormente, a dissertação se estrutura em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro tem como enfoque a descrição do contexto em que a pesquisa se insere, para caracterizar o problema apresentado. Foram colocados elementos do nível macro da gestão orçamentária, como (i) o papel do Ministério do Planejamento e Orçamento e da Secretaria de Orçamento Federal na elaboração e na execução do orçamento federal; (ii) a função do Ministério da Educação na elaboração e na execução do orçamento federal e sua implicação nas IFESs; e (iii) a descrição dos valores de investimento da UFJF comparada com outras cinco Universidades federais entre 2015 e 2021.

No segundo capítulo, o intuito é analisar o objeto pesquisado e, para isso, utilizou-se como respaldo teórico os pesquisadores renomados da temática, como Antônio Sergio Araújo Fernandes e Thiago Silva e Souza (2019); James Giacomoni (2012); Leonardo Costa (2015); Carlos Ávila (2012); Augustinho Paludo (2013); Heilio Kohama (2016); Albuquerque, Medeiros, Feijó (2008; 2013); Angélico (1995); Brito (2019); Castro (2011); Carvalho (2010); Jund (2006); Harada (2018); Ppetter (2010); Oliveira (2009); Lima e Castro (2000); Sampaio (1998); Sanches (1997); e Maria Silva (2019). A seguir, é demonstrado de forma analítica o percurso metodológico adotado, os instrumentos de coleta de dados e a análise dessas informações.

Nessa perspectiva, cabe ressaltar que o arcabouço teórico utilizado para a compreensão do caso de gestão buscou endereçar os seguintes assuntos: eficiência na administração pública, orçamento público, leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), ciclo orçamentário, receita pública e despesa pública. Além disso, é feita a análise dos valores de empenho de capital em relação aos autorizados na execução orçamentária de capital da UFJF, comparando com as cinco instituições eleitas para a pesquisa: Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

No terceiro capítulo, foram exploradas as metodologias de pesquisa descritiva, qualitativa e de análise comparativa de dados entre as execuções orçamentárias de capital interno das instituições selecionadas. Tal abordagem foi feita a fim de ressaltar quais procedimentos de gestão são aplicados e podem ser implementados para otimizar a gestão orçamentária de investimento na UFJF.

O quarto capítulo apresenta o PAE com base nos principais achados da pesquisa de campo. A partir das constatações, são feitas as seguintes proposições: (i) elaboração de um mapeamento e de um fluxograma do processo de execução da receita própria em investimentos no âmbito da UFJF; (ii) treinamento para elaboração do termo de referência e pesquisa de preços para aplicação dos recursos em investimento na UFJF; (iii) implantação de um Painel de Execução Orçamentária; (iv) estabelecer um plano anual dos registros de preços para as demandas de bens capital das unidades acadêmicas e administrativas da UFJF; e (v) monitoramento da implementação das propostas do PAE.

Portanto, o quarto capítulo, por meio das ações apresentadas, contribui com propostas para responder ao problema de pesquisa e alcançar o objetivo geral, visando à melhoria da gestão e da execução orçamentária dos recursos de capital da UFJF. Ademais, as considerações finais buscam sumarizar o que foi desenvolvido e proposto ao longo da pesquisa.

2. O ORÇAMENTO FEDERAL NA PERSPECTIVA DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS ATUANTES NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS DE INVESTIMENTOS NA UFJF

O foco desse capítulo é definir as despesas de investimentos segundo a Lei nº 4.320/64 e descrever como se dá a execução orçamentária dos gastos em investimentos da UFJF, entendendo sua relação com o MEC, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e o Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO).

Essa compreensão é essencial para o alcance do objetivo geral dessa investigação, que é propor ações que melhorem a gestão e a execução orçamentária de investimento da UFJF, por meio da coleta e da análise de dados e a comparação com as Universidades federais que possuem melhor percentual entre o valor total empenhado e o autorizado de recursos de capital no período delimitado entre 2015 e 2021.

Diante do exposto, optou-se por descrever como o orçamento federal é planejado, elaborado e executado com a participação de cada uma das instituições mencionadas, com foco no detalhamento da forma como o orçamento chega até a entidade pesquisada.

Nesse segundo capítulo, é apresentado o conceito de administração pública (direta e indireta) com base na Constituição Federal (BRASIL, 1988), respaldado no saudoso pesquisador Hely Lopes Meirelles (2016), além de definir, conforme o Decreto-Lei nº 200/1967, o que são órgãos públicos e citar as entidades estatais que fazem parte do Estado brasileiro, contextualizando preliminarmente o tema de pesquisa dentro da estrutura federal.

Nesse intento, são apresentados o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Ministério da Educação (MEC), bem como suas atribuições relacionadas às estruturas organizacionais, à elaboração e à execução orçamentária.

Ainda, descreve-se a UFJF de forma geral e as funções relacionadas ao orçamento federal e à organização institucional e, por fim, foi detalhada a dificuldade central desse estudo com a gestão e a execução orçamentária dos recursos de investimento, em especial quando comparada a cinco instituições federais de ensino superior.

2.1 O PAPEL DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E DA SECRETARIA DE ORÇAMENTO NA ELABORAÇÃO E NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO FEDERAL

A presente seção tem como foco a descrição da administração pública, conforme previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988), bem como do MPO e da SOF, que geram implicações na gestão e na execução orçamentária de capital pela UFJF. Assim, apresenta-se o conceito de administração pública direta e indireta, buscando compreender as atribuições do MPO.

Ainda, são abordados dois sistemas dentro das competências do MPO: o Planejamento e Orçamento Federal e a Administração Financeira Federal. Estes têm como órgãos centrais as duas secretarias (a SOF e a STN, respectivamente), que estão na estrutura organizacional do MPO e no Ministério da Fazenda, respectivamente.

Nessa perspectiva, é especificada, em relação à SOF, a evolução histórica da secretaria, a missão do órgão, a visão de futuro, a estrutura organizacional e as atribuições, cujas informações são importantes para compreender a pesquisa desenvolvida nessa dissertação.

Transita-se preliminarmente para o Decreto-Lei nº 200/67, que define órgãos públicos como "serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios" (artigo 4º, inciso I) e reafirma que as entidades da administração indireta são aquelas dotadas de personalidade jurídica própria, ou seja, as Autarquias, as Empresas Públicas, as fundações públicas e as Sociedades de Economia Mista (artigo 4º, inciso II).

Além dessa divisão, a Administração Pública pode ser conceituada como (i) formal, na medida em que é um conjunto de órgãos voltado para a execução dos fins públicos; e (ii) material quando dedicada ao desempenho das funções estatais aos cidadãos (MEIRELLES, 2016). Em uma visão ampla do que é a Administração Pública, pode-se caracterizá-la como todo aparelho do Estado voltado à prestação de serviços públicos com o intuito de satisfazer os cidadãos (MEIRELLES, 2016).

Assim, para o poder público (Administração Pública) desenvolver da melhor forma possível a prestação dos serviços aos cidadãos, são necessários recursos financeiros contemplados no orçamento público, os quais são destinados às diferentes atividades, como saúde, segurança e educação, sendo a última o foco dessa

pesquisa. A disponibilização desses recursos é realizada por meio do orçamento público, ou melhor, da Lei Orçamentária Anual (LOA), que é formada pela previsão de arrecadação de receitas e pelo estabelecimento do limite das despesas possíveis, sendo a principal finalidade o atendimento das necessidades da sociedade.

O processo de elaboração do orçamento público é coordenado pelo MPO, com atuação da SOF. Devido à importância desse Ministério no processo de construção do orçamento público, passa-se a descrever e analisar as suas competências e a sua estrutura institucional. Importa destacar que o MPO é um órgão da Administração Pública direta que teve alterações em sua composição por meio de um Decreto nº 11.353/2023.

Desse modo, as funções relacionadas à elaboração e à execução orçamentária foram transferidas do antigo Ministério da Economia (ME) para o atual MPO e, dentre elas, estão as descritas nos artigos 17 e 18 do Decreto-Lei nº 200/1967. O primeiro dispositivo fixa que o MPO é responsável por coordenar e elaborar a programação financeira do desembolso de recursos públicos, ou seja, realiza a liberação dos recursos financeiros para atender a execução dos programas de trabalho anuais fixados na LOA. Já o artigo 18 dispõe sobre a execução do orçamento-programa, estabelecendo, com respaldo na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que qualquer atividade pública deve obedecer ao controle da programação do governo e qualquer decisão de assumir compromisso financeiro precisa estar de acordo com a programação financeira de desembolso.

Nota-se que, entre as principais funções do MPO no processo de elaboração e execução orçamentária, está a necessidade de atuar no controle de quanto se tem arrecadado com fluxo de recursos recolhidos no caixa único da União e de quanto poderá ser repassado em recursos financeiros. Esse processo é chamado de programação financeira de desembolso, fixado no artigo 8º da LRF e estabelecido por meio de um Decreto federal editado a cada ano civil.

No caso do ME, ele foi transformado em quatro outros Ministérios, dentre eles o MPO, que assumiu a competência da temática do orçamento público e é regulado pelo Decreto nº 9.745/2019. Para a pesquisa em pauta, destaca-se algumas responsabilidades do MPO, como atuar em relação à administração financeira e à contabilidade pública do Estado e como coordenador e gestor dos sistemas de planejamento e orçamento federal, ficando encarregado da elaboração, do controle e da verificação do PPA de investimentos e do orçamento anual.

Como mencionado, uma das secretarias do Ministério da Fazenda é a STN, que é o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, como previsto no artigo 11, inciso I, da Lei nº 10.801/2001. Entre suas atribuições estão a organização e o estabelecimento de regras aplicáveis aos sistemas de planejamento e orçamento federal e da administração financeira federal (BRASIL, 2001).

Dentre as atribuições relativas aos sistemas de planejamento e orçamento e de administração financeira do governo federal, é importante mencionar aquelas que são relevantes para essa pesquisa: (a) elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais (observa-se que as peças orçamentárias são feitas nesse sistema e que o ciclo orçamentário é abordado em uma seção específica desse trabalho); e b) controlar o processo de planejamento e orçamento federal (BRASIL, 2001).

A estrutura do sistema de planejamento e orçamento federal tem em sua composição os seguintes participantes: (i) o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como órgão central (aqui se observa que ele se transformou no atual MPO), em específico a SOF; (ii) órgãos setoriais, como as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios; e (iii) órgãos específicos, como a UFJF, que estão em uma relação de subordinação ou de vínculo ao órgão central ou aos órgãos setoriais do sistema de planejamento e orçamento para gestão orçamentária federal (BRASIL, 2001).

Assim, ao ter abordado a organização e as atribuições do sistema de planejamento e orçamento federal, é possível compreender de modo descritivo como os órgãos hierarquicamente superiores atuam em um âmbito sistêmico que facilita e apoia o entendimento do caso estudado. Para não perder de vista esse conceito, passa-se a descrever o sistema de administração financeira federal que, baseado na Lei nº 10.180/2001, tem nos seus artigos principais a estruturação e as competências.

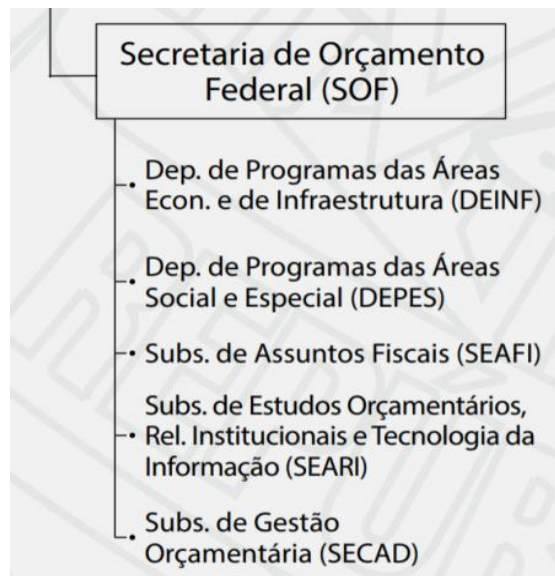
O artigo 9º fixa a finalidade do sistema, que é o equilíbrio financeiro das contas federais, respeitando os limites da receita e da despesa públicas. O artigo 10 estabelece as atividades, sendo as principais para esse estudo a realização das atividades de programação financeira da União e as expedições de orientação técnico-normativa para a execução orçamentária e financeira. Por sua vez, o artigo 11 prevê os participantes do sistema, como a STN enquanto órgão central, e os setoriais, a exemplo dos Ministérios, que realizam em suas unidades a programação financeira

e estão sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central (BRASIL, 2001).

Portanto, os dois sistemas, o de planejamento e orçamento federal e o de administração financeira federal, estão dentro das atribuições do MPO e do Ministério da Fazenda (antigo ME). Eles foram descritos de forma a auxiliar a compreensão da estrutura sistêmica do orçamento público, o que contribui para o estudo de caso da UFJF nessa dissertação, principalmente para apoiar as possíveis propostas no último capítulo.

Dessa forma, entre as secretarias do MPO, existe uma que possui papel relevante dentro do orçamento do público, a SOF. Atualmente, ela tem a missão de “racionalizar o processo de alocação de recursos, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a sociedade” e sua visão de futuro é “ser a organização de excelência na gestão dos recursos públicos federais” (BRASIL, 2020f). Em relação à sua composição orgânica atual, a SOF está dividida em cinco áreas, conforme a Figura 1.

Figura 1- Estrutura da Secretaria do Orçamento Federal (Sof)

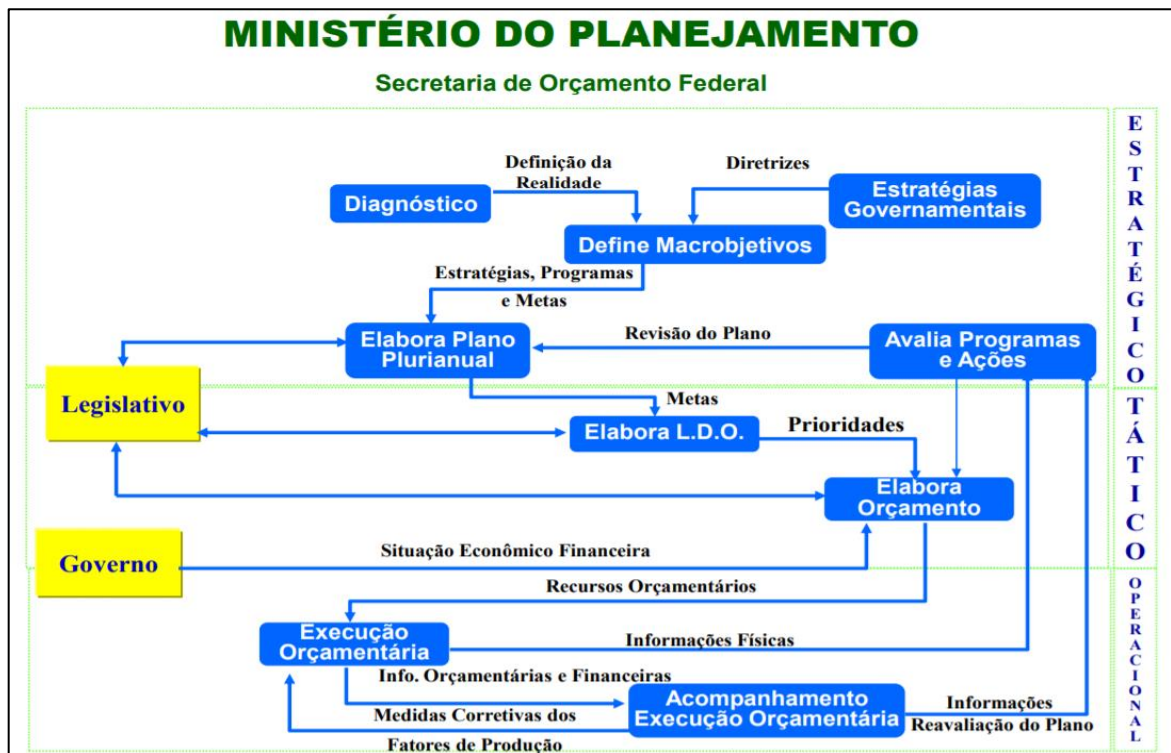


Fonte: Brasil (2020e).

Conforme o Decreto nº 9.745/2019, a SOF possui, entre suas competências relacionadas ao processo orçamentário federal, as seguintes: (i) coordenação, consolidação e supervisão da elaboração da LDO e da LOA; (ii) regulação, com a fixação de normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade, como prover suporte aos órgãos setoriais, como o MEC; (iii) proceder, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos, o acompanhamento da execução orçamentária; e (iv) realizar estudos sobre a melhoria do processo orçamentário, bem como pesquisas econômico-fiscais, para aperfeiçoar a origem e a alocação de recursos financeiros públicos.

Ainda em relação às competências da SOF, com a finalidade de exemplificar e aprofundar sua atuação como órgão central no processo orçamentário federal nos três níveis institucionais do governo, traz-se a Figura 2.

Figura 2 - Funções da SOF nos três níveis organizacionais do Governo Federal



Fonte: Souza (2012).

Na Figura 2, são demonstrados os papéis da SOF no processo orçamentário, divididos nos três níveis institucionais descritos a seguir: (i) no nível estratégico, tem-se o diagnóstico e o estabelecimento de estratégias que levam à criação dos macro objetivos para compor o PPA; (ii) no nível tático, existe a fixação das metas e prioridades que formarão a LDO e a elaboração do orçamento público; e (iii) no nível operacional, dar suporte aos órgãos setoriais e às unidades orçamentárias no acompanhamento e na execução orçamentária.

Após analisar a atuação da SOF no processo orçamentário, é necessário esclarecer a forma de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que é parte do sistema de planejamento e de orçamento federal. Ademais, dentro desse sistema, a SOF desenvolve as atividades em todo o processo, como apontado pelo Manual Técnico de Orçamento (MTO) de 2019: (a) articulação de atividades complexas; (b) estabelecimento do cronograma gerencial e operacional, com participação nas tomadas de decisão tanto nos níveis hierárquicos, por ser o órgão central, quanto nos órgãos setoriais (como algum Ministério) e nas Unidades Orçamentárias (UOs, como alguma Universidade federal).

Destarte, infere-se do parágrafo anterior que a função principal da SOF é a de coordenar o processo orçamentário como um todo no âmbito do Poder Executivo, com apoio dos órgãos setoriais e das UOs, com o objetivo de enviar o projeto final de Lei Orçamentária Anual do Poder Executivo para análise e aprovação do legislativo até trinta e um de agosto de cada ano, que é a data limite, conforme disposição da Constituição Federal de 1988.

Diante ao exposto na seção, foram abordadas as competências do MPO e a estrutura da SOF, que contribuem na compreensão da pesquisa, além de ter sido exposto que essas instituições impactam diretamente na principal instituição estudada, a UFJF, principalmente no tocante à gestão orçamentária de despesas de capital dentro da Universidade.

Assim, foram descritas essas instituições intervenientes (MPO e SOF) no processo de elaboração e execução do orçamento federal, que são importantes para compreender esse capítulo. Ademais, a fim de melhor aprofundar as relações da UFJF com outras entidades intervenientes no orçamento federal, é construída na próxima seção uma abordagem que descreve o MEC e suas funções na elaboração e na execução do orçamento federal e como essas atividades geram implicações nas IFESs.

2.2 O PAPEL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NA ELABORAÇÃO E NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO FEDERAL E SUAS IMPLICAÇÕES NAS IFES

A presente seção apresenta as atribuições do MEC como órgão setorial no sistema orçamentário federal, detalhando a sua estrutura e as competências que geram implicações diretas na gestão de capital, assunto principal desse estudo. Ele é um órgão da administração pública direta e tem entre suas competências a política nacional de educação, o ensino superior e a pesquisa e a extensão universitárias (BRASIL, 2020e).

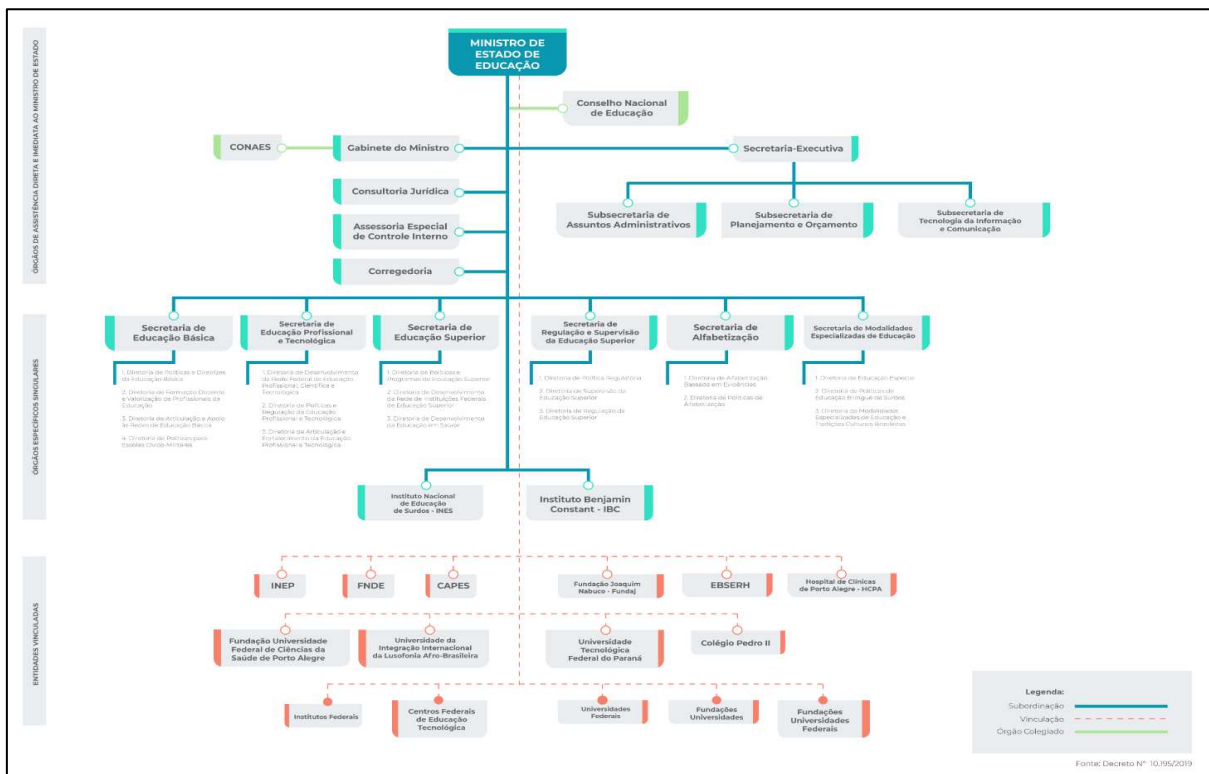
Destaca-se como uma das principais finalidades do órgão a fixação de políticas para ampliar e melhorar a qualidade da educação brasileira (BRASIL, 2020e). O MEC, como órgão setorial que possui como competência a atuação no processo de planejamento e elaboração orçamentária do PLOA, apresenta oito atribuições baseadas no MTO de 2020.

As funções do MEC quanto ao PLOA são: (i) fixar as diretrizes setoriais para elaboração da proposta orçamentária; (ii) avaliar as adequações da estrutura programática e mapear as alterações necessárias; (iii) coordenar o processo de atualização do cadastro e aperfeiçoar os programas e as ações orçamentárias; (iv) fixar os limites dos valores monetários de movimentação, empenho e pagamento de suas respectivas UOs, considerando as prioridades setoriais; (v) definir e divulgar os procedimentos do processo de elaboração e alteração orçamentária a serem observados no âmbito do órgão; (vi) coordenar o processo de elaboração da proposta orçamentária dentro do órgão setorial com as UOs vinculadas; (vii) verificar e validar as propostas orçamentárias provenientes das unidades orçamentárias; e (viii) consolidar e formalizar a proposta do orçamento setorial e encaminhar para o órgão central, qual seja a SOF (BRASIL, 2020).

Entre as funções desenvolvidas pelo MEC no processo de planejamento e de elaboração orçamentária do PLOA, algumas merecem destaque por implicarem de forma direta no orçamento das IFEs: o controle e a aprovação das propostas orçamentárias provenientes das UOs, como a UFJF, e a compilação e a formalização da proposta de orçamento setorial, como do MEC, para ser encaminhado ao órgão central (BRASIL, 2020).

Em relação à estrutura organizacional do MEC, a sua composição é realizada pela integração de quatro níveis, apresentados a seguir na Figura 3.

Figura 3 - Estrutura orgânica do Ministério da Educação (Mec).



Fonte: BRASIL (2020g)

Analisando a Figura 3, percebe-se que a Secretaria de Educação Superior (Sesu) tem importância dentro do tema investigado. Ela tem entre suas competências o planejamento, a orientação, a coordenação e a supervisão do processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior, com apoio às IFESs (BRASIL, 2020h). Além disso, a Sesu tem atribuições voltadas ao financiamento do ensino superior, conforme estabelecido no artigo 20 do Decreto nº 9.745 de 2019.

Dentre elas, destacam-se: (a) intermediar parcerias com o setor privado para gerar novas fontes de recursos públicos para o Sistema Federal de Ensino Superior; (b) coordenar o desenvolvimento e o fortalecimento da rede de instituições públicas federais de educação superior e buscar a compatibilização da disponibilidade orçamentária e financeira para a efetiva continuidade dos serviços e do crescimento dessas entidades; (c) verificar as estratégias de financiamento das políticas, dos programas e das ações de educação; e (d) realizar o controle da eficiência, da eficácia, do impacto, da equidade e da sustentabilidade das políticas, dos programas e das

ações que estão sob sua atribuição, verificando o alinhamento às diretrizes expressas no Plano Nacional de Educação (PNE) e no PPA (BRASIL, 2019).

Portanto, foram abordados nessa seção as atribuições e a estrutura do MEC, com enfoque no seu papel enquanto órgão setorial no processo de elaboração do PLOA. Ainda, descreveu-se uma das secretarias importantes para o tema pesquisado, qual seja a Sesu, tendo sido levantadas as atribuições relacionadas ao orçamento público.

Todos esses tópicos são fundamentais para melhor compreensão da análise da problemática realizada nos capítulos seguintes, que culminam na elaboração do PAE. Ademais, é necessário visualizar de forma mais ampla a temática tratada na próxima seção sobre como o processo da gestão orçamentária do governo central gera impactos na gestão do orçamento das IFES, em seus prazos de disponibilização dos recursos orçamentários e nos saldos.

2.3 O PROCESSO DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PELO GOVERNO CENTRAL E SUA REPERCUSSÃO NA GESTÃO DO ORÇAMENTO PELAS IFES

Nessa seção, é trabalhada a gestão dos recursos orçamentários considerando a necessidade de financiamento das Universidades federais pelo Governo Central, o que impacta diretamente no tema pesquisado. Dessa forma, a seção discorre sobre a definição de Governo Central, ressaltando a programação financeira orçamentária.

Nesse sentido, o Governo Central, considerado como a Administração direta e indireta da União, tem como um de seus órgãos o Tesouro Nacional, cujas funções perpassam a de consolidação e divulgação das estatísticas do Governo Central, o que é feito por meio do relatório mensal denominado “Resultado do Tesouro Nacional (RTN)” (BRASIL, 2020i).

Além disso, com o levantamento realizado pelo Tesouro Nacional sobre a quantidade de recursos financeiros públicos que precisam ser disponibilizados para o Governo Central, tem-se a publicação da LOA e, a seguir, o estabelecimento da programação financeira (PALUDO, 2013). Desse modo, a quantidade de recursos públicos que a parte central do governo precisa gera impactos para os OSs, como os Ministérios, e para as UOs, como as IFESs.

Porém, quem realiza essa disponibilização e identifica quanto é permitido gastar para as UOs, como nas Universidades federais, são os órgãos setoriais, como

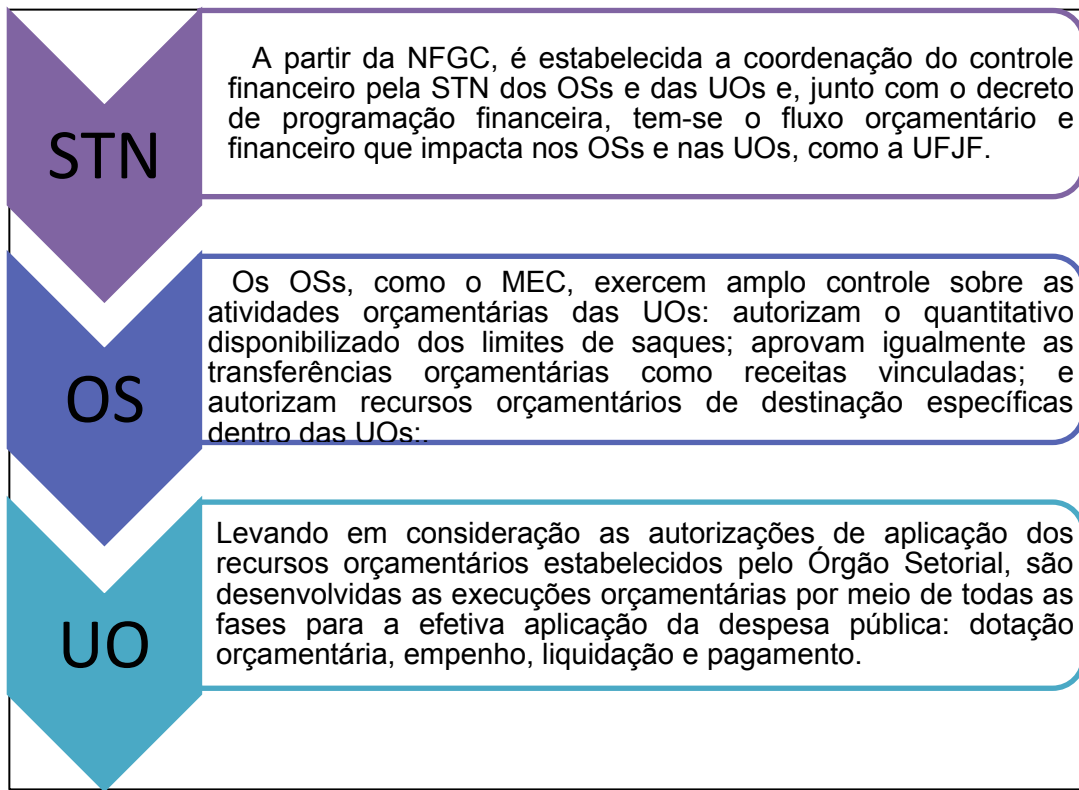
é o caso do MEC, que ainda tem as seguintes atribuições, baseado no Decreto nº 93.872/1986: (i) aprovação dos limites de saques para as UOs; (ii) autorizações para transferências orçamentárias, como receitas vinculadas às UOs; e (iii) conceder permissões de recursos orçamentários de destinações específicas para as UOs (BRASIL, 1986).

Essas funções do órgão setorial, aprovando as situações acima citadas para UOs como a UFJF, estão baseadas no artigo 9º do Decreto nº 93.872/1986, que dispõe sobre a autorização das OSs quanto à possibilidade de execução orçamentária pelas UOs, considerando o limite global de saques fixados e o fluxo dos recursos do Tesouro Nacional, sempre visando atender como prioridade a meta fiscal e a necessidade de financiamento do Governo Central.

No tocante aos recursos financeiros, também é utilizado o disposto no Decreto como forma de limitar o que cada órgão fica autorizado a pagar. Por essas questões, vê-se que a estrutura jurídica de controle do orçamento, como dos recursos financeiros, está fundamentada no controle do Governo Central para alcançar as metas fiscais, aliado à necessidade de financiamento do Governo Central, cuja repercussão atinge a gestão do orçamento pelas IFES, com limitação de empenho, pagamento, prazos e saldos de disponibilização dos recursos financeiros.

Em síntese, para visualizar a forma de controle realizada sobre a execução orçamentário-financeira pela STN nas OSs e nas UOs, foi criado um fluxograma na Figura 4 para melhor compreensão desse processo.

Figura 4 - O processo de controle financeiro e orçamentário entre STN, OSs e UOs



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Decreto nº 93.872/1986.

Desse modo, como destacado na Figura 4, o instrumento de controle do fluxo orçamentário-financeiro é o Decreto de programação financeira que, junto com o controle exercido pela STN e toda a cadeia de monitoramento, perpassa o processo da SOF, cujos OSs impactam nas UOs, como a UFJF.

Nesse contínuo, a atuação da STN com o Decreto de programação financeira visa conciliar a expectativa de realização das receitas com a provável execução das despesas, ou melhor, ajusta-se o valor aprovado em dotações orçamentárias com a realidade da execução, daquilo que poderá ser aplicado em gastos. Esse instrumento normativo está amparado pela Lei nº 4.320/1964, que dispõe que, após a LOA estar publicada fixando os limites de dotações orçamentárias, será aprovado um quadro de cotas trimestrais de despesa que cada UO fica autorizada a utilizar.

Diante do exposto nessa seção, foi descrito o que é o Governo Central, voltou-se a evidenciar o órgão central do sistema financeiro e a detalhar o papel da STN no levantamento da necessidade de financiamento do Governo Central, bem como foi apresentada a sua atuação no processo de programação orçamentária e financeira,

com limitação de empenho e movimentação de recursos, ao abranger a perspectiva dos órgãos setoriais e das unidades orçamentárias.

Por fim, buscou-se descrever como é realizado o controle do processo da gestão orçamentária pelo Governo Central e suas implicações na gestão do orçamento pelas UOs, como as IFESs, nos prazos de disponibilização da verba e dos saldos. Portanto, a próxima seção aborda o contexto da UFJF, entidade foco desse estudo, com a descrição da problemática da comparação dos seus recursos de capital com cinco universidades federais escolhidas no período de 2015 a 2021.

2.4 A UFJF E AS RELAÇÕES ENTRE VALORES EMPENHADOS E AUTORIZADOS DOS RECURSOS DE CAPITAL (2015 A 2021)

A presente seção foi subdividida em três subseções, momento no qual a primeira trata sobre a estrutura da UFJF e suas atribuições tanto como Universidade Federal, do ponto de vista constitucional e legal, quanto pela visão baseada nas normas internas, destacado pelo seu Estatuto Universitário. Já a segunda subseção apresenta as cinco Universidades federais eleitas e comparadas nessa pesquisa, descrevendo sua criação, sua localização e as características de cada entidade.

A terceira subseção aborda o cerne da pesquisa, descrevendo a relação entre os valores de capital empenhados e os valores de capital autorizados da UFJF e das cinco Universidades comparadas, em um recorte temporal de 2015 a 2019. Observa-se que também são incluídos os anos de 2020 e 2021, tendo em vista que, no decorrer da pesquisa, a abordagem desse período se tornou necessária.

Para isso, foi adotado um percurso metodológico a partir do qual foram coletadas as informações orçamentárias da UFJF e das Universidades federais de porte similar em Minas Gerais através do SIGA Brasil, um portal de orçamento federal do Senado Federal destinado à livre consulta pelos cidadãos.

Desse modo, elaborou-se, para análise das informações extraídas do SIGA Brasil e como critério comparativo entre as Universidades pesquisadas, a relação percentual anual dos recursos de capital empenhados divididos pelo valor anual dos recursos de capital autorizados para cada Universidade federal. Na sequência, foram construídos gráficos para descrever os valores anuais da UFJF e de cada Universidade federal comparada, que obtiveram melhor aproveitamento pelo cálculo de critério comparativo utilizado.

Por fim, após a descrição realizada, tais informações foram comparadas com valores de despesa de capital/investimento das Universidades federais selecionadas e da UFJF, demonstrando pelo critério comparativo uma diferença nos resultados entre a UFJF e as cinco Universidades federais pesquisadas, o que levou ao seguinte problema de pesquisa: como melhorar a gestão orçamentária de investimentos da UFJF, tendo em vista que o total anual dos valores de capital empenhados, dividido pelos valores de capital autorizados da UFJF entre 2015 e 2021, apresentou resultado menor em percentuais no período pesquisado quando comparado àquele das outras IFES utilizadas como parâmetro?

Desse modo, para responder à presente questão problema, evidenciou-se todo o percurso metodológico descrito na presente pesquisa, motivo pelo qual passa-se, na sequência, para a subseção referente à estrutura da UFJF.

2.4.1 ESTRUTURA DA UFJF

A fim de compreender o orçamento da UFJF de forma ampla e principalmente quanto aos recursos de investimento, são explicados os dispositivos que estruturam o orçamento federal na Constituição Federal (BRASIL, 1988); o que é uma universidade; as suas competências dentro da gestão orçamentária; e a garantia de autonomia orçamentária, financeira e patrimonial. Ainda, detalha-se as atividades desenvolvidas na secretaria da PROPLAN, aponta-se um risco externo orçamentário na UFJF, que é uma das justificativas deste estudo, e aborda-se a UFJF através da descrição da relação entre os valores de capital empenhados e os valores de capital autorizados para cada ano do período entre 2015 e 2021.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que o dinheiro público deve ser aplicado com responsabilidade e, principalmente, que a fiscalização orçamentária da União e das entidades da Administração direta e indireta (abrangendo as autarquias) deve ser feita com base no princípio constitucional da eficiência (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a Carta Magna dedicou, dentro do Título VI (Tributação e Orçamento), um capítulo (Finanças Públicas) dedicado ao tema do orçamento público. Tal seção compreende os artigos 165 a 169, mas o orçamento também é disciplinado em outros pontos do documento, como a vedação de dispor sobre orçamento por medida provisória; a proibição de normatizar as questões orçamentárias por meio de lei delegada; a elaboração de leis orçamentárias; e o controle interno feito pelos três

poderes na avaliação do cumprimento das metas na gestão do orçamento federal (BRASIL, 1988).

Ademais, a Constituição Federal estabelece algumas garantias às Universidades federais no artigo 207, como a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (BRASIL, 1988). Esse princípio é, na visão de Sampaio (1998), uma ferramenta delegada às Universidades para ser usada e ter assegurado o direito de gestão e aplicação dos seus bens e recursos financeiros conforme os objetivos institucionais planejados. Assim, a prerrogativa da autonomia universitária é fundamental para que a administração possa tomar decisões no âmbito interno, livre de pressões externas sobre como serão distribuídos os recursos descentralizados pelo MEC.

A natureza do que é uma Universidade está na sua pluridisciplinaridade na formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, como apontado pelo Lei nº 9.394/1996. O artigo 52 caracteriza o aspecto mais marcante de uma Universidade, qual seja uma produção intelectual institucionalizada dos temas e problemas mais relevantes, tanto científicos e culturais como regionais e nacionais.

Ainda na norma anterior, o artigo 53 estabelece que as Universidades federais públicas possuem um estatuto jurídico especial para atender as peculiaridades de estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público. Dentre as disposições estão as atribuições de autonomia relacionadas à gestão orçamentária, como as seguintes funções: (i) aprovar e executar planos, programas e projetos de investimento referentes a obras, serviços e aquisições em geral, conforme recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor; (ii) elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais; (iii) adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas especificidades; (iv) realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos; e (v) realizar transferências e quitações e tomar decisões de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu melhor desempenho.

A presente pesquisa tem como objeto de estudo a execução orçamentária de recursos financeiros para investimentos da UFJF. Essa instituição é uma autarquia em regime especial de ensino superior federal, sendo uma pessoa jurídica de direito público. A Universidade foi criada pela Lei nº 3.858/1960, com sede na cidade de Juiz

de Fora, Minas Gerais, como disposto no artigo 1º do seu Estatuto (Portaria nº 1.105/1998) (UFJF, 1998).

A UFJF possui dois campi, um em Juiz de Fora (sede) e outro em Governador Valadares (avançado), ofertando 93 cursos de graduação para 21.000 alunos (UFJF, 2020d). Ela desenvolve como uma das políticas principais o apoio socioeducacional, com bolsas aos discentes nas seguintes modalidades (conforme 2020): (i) 3.100 bolsas de diversos tipos; (ii) mais de 2.700 alunos em cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado/doutorado); e (iii) mais de 4.700 alunos com bolsas de assistência (UFJF, 2020d).

No Estatuto Universitário da UFJF, publicado pela Portaria 1.105/1998, estabeleceu-se os propósitos universitários, cujo objetivo é oferecer a produção, a organização sistemática e a socialização do saber científico, cultural, filosófico, artístico e tecnológico, ampliando e aprofundando a formação do profissional humano com o propósito de dar suporte ao exercício profissional, à reflexão crítica e à solidariedade nacional e internacional, em uma visão construtiva de uma sociedade igualitária e democrática que assegure a qualidade de vida.

Ademais, especificamente quanto ao tema desta pesquisa, a temática da gestão dos recursos orçamentários-financeiros é de competência do Reitor da UFJF, que delegou a responsabilidade ao Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças pela Portaria nº 266/2021. O artigo 1º estabelece as seguintes atribuições relevantes para essa pesquisa:

- I - Elaborar e acompanhar a proposta orçamentária anual da UFJF, submetendo-a ao Gabinete do Reitor, para despacho final;
- III - Ordenar despesas, ou seja, movimentar créditos orçamentários, empenhar despesa e efetuar pagamentos; [...]
- IV - Elaborar e apresentar, aos órgãos competentes a prestação de contas orçamentária-financeira e o Relatório de Gestão; [...]
- IX - Acompanhar a arrecadação das receitas próprias.

Assim, as atribuições delegadas para o titular da PROPLAN tem o apoio da Secretaria da PROPLAN, setor onde o presente pesquisador atua como servidor relacionado à temática de orçamento público, particularmente ao tema dos recursos de investimento. Na Secretaria da PROPLAN, destaca-se o desenvolvimento das atividades laborais desse pesquisador, no cargo de Administrador, relacionadas à temática investigada.

Dentre as funções desenvolvidas, tem-se o apoio das atividades de gestão orçamentária, inclusive dos recursos orçamentários de investimento que são descentralizados pela PROPLAN para os diferentes setores internos, classificados como UOs dentro do ambiente interno da instituição, em um sistema computacional próprio – o Sistema Integrado de Gestão Acadêmica (SIGA).

Desse modo, foi apresentado um panorama da estruturação jurídica de uma Universidade federal na Constituição Federal, nas leis relacionadas ao tema e no Estatuto Universitário da UFJF, com disposições estruturantes da entidade pesquisada. A próxima seção busca aprofundar a compreensão e a apresentação da natureza, da criação, da localização e das características das cinco Universidades federais comparadas nesse estudo.

2.4.2 APRESENTAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR COMPARADAS

A presente seção aborda de forma geral a caracterização de cada IFES pública utilizada nessa pesquisa comparativa, com a finalidade de ter uma compreensão mais aprofundada de cada entidade para melhor elaboração do PAE. A pesquisa comparativa foi desenvolvida entre a UFJF e outras cinco Universidades federais de Minas Gerais sobre as informações orçamentárias de recursos de capital. Foram tidos como critérios de escolha dessas entidades (a) a localização dentro do estado mineiro; (b) o percentual de aproveitamento pelo índice elaborado na pesquisa; e (c) ter um porte similar à UFJF.

A partir disso, foram analisados, dentro SIGA Brasil, através da aba “painel do especialista”, as informações orçamentárias disponibilizadas sobre os recursos de capital das Universidades federais mineiras que tiveram melhor aproveitamento pelo cálculo dos valores empenhados divididos pelos valores autorizados para recursos de investimento no período de 2015 a 2021. Desse modo, foram selecionadas cinco Universidades federais para estudo comparativo: a Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), a Universidade Federal de Lavras (UFLA), a Universidade Federal de Viçosa (UFV), a Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

A UNIFAL foi originada no ano de 1914 com a então Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas (Efoa). Em 1915, foi reconhecida como Universidade pela Lei

Estadual nº 657/1915 e, anos depois, em 1960, foi transformada em Universidade federal, o que contribuiu para a ampliação estrutural e a abertura de novos cursos (BRASIL, 2021).

Em 2005, pela Lei Federal nº 11.154, a entidade foi transformada de Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas (Centro Universitário Federal – EFOA/CEUFE) em UNIFAL, autarquia de regime especial com sede e foro no Município de Alfenas, Minas Gerais, vinculada ao MEC. Ela se estrutura, na divisão territorial e administrativa, em quatro unidades: localização da sede, unidade educacional Santa Clara, na cidade de Alfenas; campus avançado na cidade de Poços de Caldas e campus avançado na cidade de Varginha (BRASIL, 2021).

Dessa forma, atualmente a instituição oferece 34 cursos e o complexo universitário na sede de Alfenas tem 25 prédios em uma área construída de 1.303.256 m². Na unidade de Santa Clara, são 13 prédios perfazendo uma área construída de 1.004.386 m²; o campus de Poços de Caldas tem 13 prédios instalados em uma área construída de 360.226 m² e, no campus de Varginha, existem 7 prédios que correspondem a uma área edificada de 300.514 m² (BRASIL, 2021).

A UFLA teve o início de suas atividades em 1908, quando era Escola Agrícola de Lavras, e passou a ser chamada Escola Superior de Agricultura de Lavras (ESAL) em 1938. Foi apenas em 1994 que a entidade se tornou uma Universidade pela Lei nº 8.956/1994. A instituição é uma pessoa jurídica de direito público e uma autarquia federal situada na cidade de Lavras, onde fica sua sede e foro. O campus universitário possui 600 hectares e 250.000 metros quadrados de área construída, sendo regido pela legislação federal vigente, por seu Estatuto e Regimento Geral e pelas resoluções e normas emanadas pelos órgãos internos.

Na sua criação pela Lei nº 8.956/1994, foi assegurada a “autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” (artigo 2º) e seu objetivo passou a ser “ministrar o ensino de graduação e pós-graduação, promover cursos de extensão universitária e desenvolver a pesquisa, as ciências, as letras e as artes [...]” (artigo 3º) (BRASIL, 1994).

A UFV costumava ser uma Escola Superior de Agricultura e Veterinária (Esav) e foi inaugurada em 1926. Após algumas décadas, em 1948, foi alterada para Universidade Rural do Estado de Minas Gerais (Uremg) e, posteriormente, foi federalizada em 1969 como a UFV. Sua composição conta com três campi localizados

na cidade de Viçosa, na cidade de Florestal e na cidade do Rio Paranaíba (BRASIL, 2021).

A UFV tem sede e foro em Viçosa, Minas Gerais, tem como constituição jurídica a forma de Fundação, como previsto no Decreto nº 64.825/1969. Além disso, é uma pessoa jurídica de direito público que obtém financiamento do Poder Executivo da União, possuindo autonomia didático-científica, financeira, patrimonial, administrativa e disciplinar, nos termos da Constituição Federal de 1988, das leis federais e do seu Estatuto. Entre as atribuições da UFV, segundo o Estatuto Universitário, tem-se:

[...] I – ministrar, desenvolver e aperfeiçoar a Educação superior, visando a formação e o aperfeiçoamento de profissionais de nível universitário colaborando também na sua formação contínua; II – estimular e executar pesquisa científica, visando o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e do pensamento reflexivo; III – promover o desenvolvimento das ciências, das letras, das artes e da cultura; IV – promover processos educativos, culturais e científicos que articulem a pesquisa e o ensino universitários entre si, e estes com a sociedade, a partir da dimensão da extensão universitária.

A UFU também é uma pessoa jurídica de direito público na modalidade de fundação pública e pertence à Administração Pública indireta, vinculada ao MEC. A entidade iniciou com o nome de Universidade de Uberlândia (UnU), tendo sido autorizada a funcionar pelo Decreto-lei n. 762/1969, e foi federalizada pela Lei nº 6.532/1978 (BRASIL, 2018).

No Estatuto Universitário, aprovado pela Resolução SN de 2000, os artigos 2º e 3º dispõem que a instituição tem “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, nos termos da lei”, além de prever que a “organização e o funcionamento da UFU reger-se-ão pela legislação federal, por este Estatuto, pelo Regimento Geral e por normas complementares”.

Quanto à estrutura da instituição, a UFU tem sete campi: quatro estão em Uberlândia (MG), um em Ituiutaba (MG), um em Monte Carmelo (MG) e um em Patos de Minas (MG), além de ser referência em ciência e tecnologia na região do Brasil Central (BRASIL, 2018).

Passando para a UFOP, o Estatuto Universitário, aprovado pela Resolução Cuni nº 414/1997, informa, no artigo 1º, que a instituição tem sede na cidade de Ouro Preto, foi criada pelo Decreto-Lei nº 778/1969 e é uma pessoa jurídica de direito público na modalidade de fundação pública, apresentando como característica a multidisciplinarmente organizada e objetivando prover educação superior à sociedade, conforme as leis e o seu Estatuto.

Atualmente, a UFOP oferta 51 cursos de graduação, sendo 47 presenciais e 4 à distância, e 57 cursos na pós-graduação, oferecidos entre especialização, mestrado e doutorado. Além disso, tem 11 mil alunos, aproximadamente 800 técnicos-administrativos e em torno de 900 professores, entre efetivos e substitutos. Por fim, a UFOP tem suas finalidades definidas no artigo 2º do Estatuto Universitário, aprovado pela Resolução Cuni nº 414/1997:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; II - formar diplomados nas diferentes áreas do conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua; III - incentivar o trabalho de pesquisa e de investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia e à criação e à difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive; IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos, que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber por meio do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação; V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração; VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade; VII - promover a extensão, visando à difusão das conquistas e dos benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas nesta Instituição.

Desse modo, a presente seção apresentou as cinco Universidades federais e alguns de seus aspectos, como tipo de personalidade jurídica, data de fundação, estrutura organizacional, finalidades institucionais e localização territorial. Foi possível compreender, portanto, o ambiente geral de sua composição para facilitar a descrição dos dados na próxima seção.

2.4.2 ESTUDO DE CASO DA UFJF: APLICAÇÃO DE UM CRITÉRIO COMPARATIVO NOS RECURSOS DE CAPITAL ENTRE 2015 E 2021

A presente seção descreve a UFJF e as cinco Universidades federais utilizadas na pesquisa comparativa sobre recursos de investimento. As informações orçamentárias recolhidas são do portal do orçamento federal (SIGA Brasil), mantido pelo Senado Federal. A partir das informações levantadas e analisadas sobre as despesas de capital/investimento, foi utilizado como critério comparativo a relação percentual da Universidade para cada ano entre os valores totais de empenho e os valores totais autorizados das despesas de investimento/capital no período entre 2015 e 2021. No decorrer da investigação, houve a necessidade de acrescentar os anos de 2020 e 2021.

Ressalta-se que essa pesquisa se baseou nos valores detalhados da base de dados do SIGA Brasil, os quais foram utilizados sem atualização de qualquer índice inflacionário. Desse modo, a presente subseção apresenta os conceitos iniciais da classificação de despesas por natureza e por fontes de recurso. Essas definições contribuem para a compreensão dos montantes analisados da UFJF em comparação com as demais Universidades federais escolhidas na pesquisa.

Desse modo, partiu-se da elaboração de um critério comparativo para o cálculo do percentual anual dos recursos de investimento, entre os valores totais de empenho e os valores totais autorizados. Esse critério mede, ainda que superficialmente, parte do processo de execução de capital da UFJF e das cinco Universidades federais utilizadas como comparação.

Nesse sentido, ao abordar o tema da pesquisa, realiza-se uma descrição em primeiro plano com as informações orçamentárias retiradas dos dados abertos do SIGA Brasil, detalhados de modo específico por ano para a UFJF e, posteriormente, em valores anuais comparados com as outras cinco Universidades federais. Antes de demonstrar os dados coletados sobre as informações dos recursos de capital da UFJF, contudo, faz-se necessário conceituar o que são recursos orçamentários quando a despesa pública é classificada por categorias econômicas.

Baseado no Manual do Siafi (1996), as despesas por categoria econômicas podem ser despesas correntes, voltadas para a manutenção e o funcionamento dos serviços públicos em geral, as quais não geram diretamente a formação ou a aquisição de um bem de capital; e despesas de capital, que produzem ou geram novos bens ou

serviços e integram o patrimônio público, ou seja, contribuem diretamente para a formação ou a aquisição de um bem de capital.

Exemplos de despesas de capital são aquelas realizadas com incorporação de ativo imobilizado intangível, com investimento ou com o registro de desincorporação de um passivo, como amortização da dívida, obras e instalações, máquinas e equipamentos, aquisição de *software*, aquisição de *softwares* sob encomenda, veículos e bens móveis.

Entre as formas de classificar uma despesa orçamentária, destaca-se a metodologia denominada “classificação por fontes/destinação de recursos”. A utilização dessa técnica é efetuada por meio de códigos com três numerais, em que cada um é formado por três números (MTO,2021). Uma das funções dessa classificação é servir de ferramenta no controle da gestão das receitas e da aplicação dos recursos nas despesas, como indicado na legislação específica, com finalidade principal de identificar o destino dos recursos arrecadados.

A classificação orçamentária por fontes está regida pela Portaria nº 15.073/2019, cujo artigo 3º refere o que são recursos próprios:

[...] os que têm origem no esforço próprio de órgãos e entidades da Administração Pública nas atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos e na exploração econômica do patrimônio próprio, remunerados por preço público, bem como o produto da aplicação financeira desses recursos.

Ademais, a formação de cada grupo de despesas classificadas por fontes é detalhada conforme elucidado no Quadro 1.

Quadro 1 - Composição das Fontes Orçamentárias

1º Dígito	2º e 3º Dígitos
Grupo da Fonte de Recurso	Especificação da Fonte de Recurso

Fonte: Manual Técnico Orçamentário (2022)

Desse modo, exemplos de receitas públicas classificadas por fonte de recursos são trazidos no MTO 2022 com a finalidade de melhor compreender tal classificação, de acordo com a Figura 5.

Figura 5 - Descrição dos três dígitos da classificação por fonte da receita pública

1º DÍGITO (Grupo da Fonte)	2º e 3º DÍGITOS (Especificação da Fonte)	FONTE
1 - Recursos Arrecadados no Exercício Corrente	01 - Transferências do Imposto sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados	101
3 - Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores	01 - Transferências do Imposto sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados	301
9 - Recursos Condicionados	00 - Recursos Primários de Livre Aplicação	900

Fonte: Manual Técnico Orçamentário (2022)

Desse modo, para compreender as informações orçamentárias retiradas do SIGA Brasil e a comparação entre os recursos de investimento das Universidades federais, são descritas a seguir as fontes de recursos das despesas de investimento utilizadas nessa pesquisa. Observa-se na Figura 6 que elas foram separadas de duas formas pelas cores apresentadas na classificação das fontes de recursos de investimento: (a) fonte de recursos do tesouro e (b) fonte de recursos próprios.

Figura 6 - Fontes de recursos utilizadas na pesquisa

Fonte Código	Fonte Grupo Despesa	Fonte Detalhamento
100	RECURSOS DO TESOIRO - EXERCICIO CORRENTE	RECURSOS ORDINARIOS
108	RECURSOS DO TESOIRO - EXERCICIO CORRENTE	FUNDO SOCIAL-PARC.DEST.EDUCAÇÃO PÚBL.E SAÚDE
112	RECURSOS DO TESOIRO - EXERCICIO CORRENTE	RECURSOS DEST.A MANUT.E DES.DO ENSINO
150	RECURSOS DO TESOIRO - EXERCICIO CORRENTE	RECURSOS PROPRIOS PRIMARIOS DE LIVRE APLICACAO
180	RECURSOS DO TESOIRO - EXERCICIO CORRENTE	RECURSOS PROPRIOS FINANCEIROS
188	RECURSOS DO TESOIRO - EXERCICIO CORRENTE	REMUNERACAO DAS DISPONIB. DO TESOIRO NACIONAL
250	RECURSOS DE OUTRAS FONTES - EXERCICIOS CORRENTES	RECURSOS NAO-FINANCEIROS DIRETAM. ARRECADADOS
263	RECURSOS DE OUTRAS FONTES - EXERCICIOS CORRENTES	REC.PROP.DECOR.ALIEN.BENS E DIR.DO PATR.PUB.
280	RECURSOS DE OUTRAS FONTES - EXERCICIOS CORRENTES	RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS

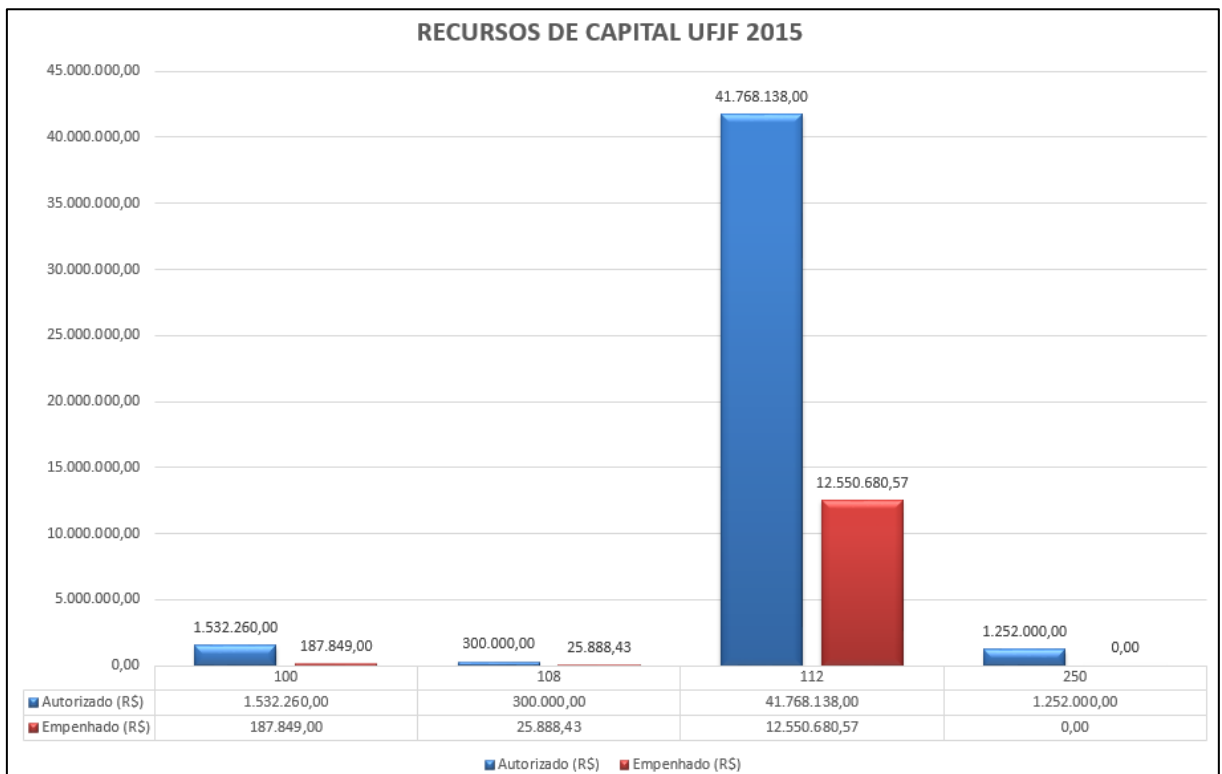
Fonte: SIGA Brasil (2022)

A conceituação da classificação das fontes de recursos das despesas de investimento utilizadas demonstram a sua importância para a análise investigativa. Passa-se, portanto, a analisar a UFJF e as cinco UFs nos anos de 2015 a 2021 em relação aos percentuais anuais dos recursos de capital, entre o que foi autorizado e o que foi empenhado, pela descrição gráfica desses montantes, utilizando-se da classificação por fontes de despesa de capital nas imagens elaboradas.

Ressalta-se que as imagens gráficas dos valores de investimento comparados de cada Universidade federal são constituídos pelo eixo “x”, no qual os valores se dão pela classificação das fontes de recursos das despesas de capital formados por três numerais, e pelo eixo “y”, que corresponde aos valores em reais do quantitativo de cada tipo de despesa de capital por fonte de recurso.

Nesse sentido, são detalhadas na sequência as informações orçamentárias de recursos de capital extraídas do SIGA Brasil em relação à UFJF, apresentadas nos Gráficos 1 a 8.

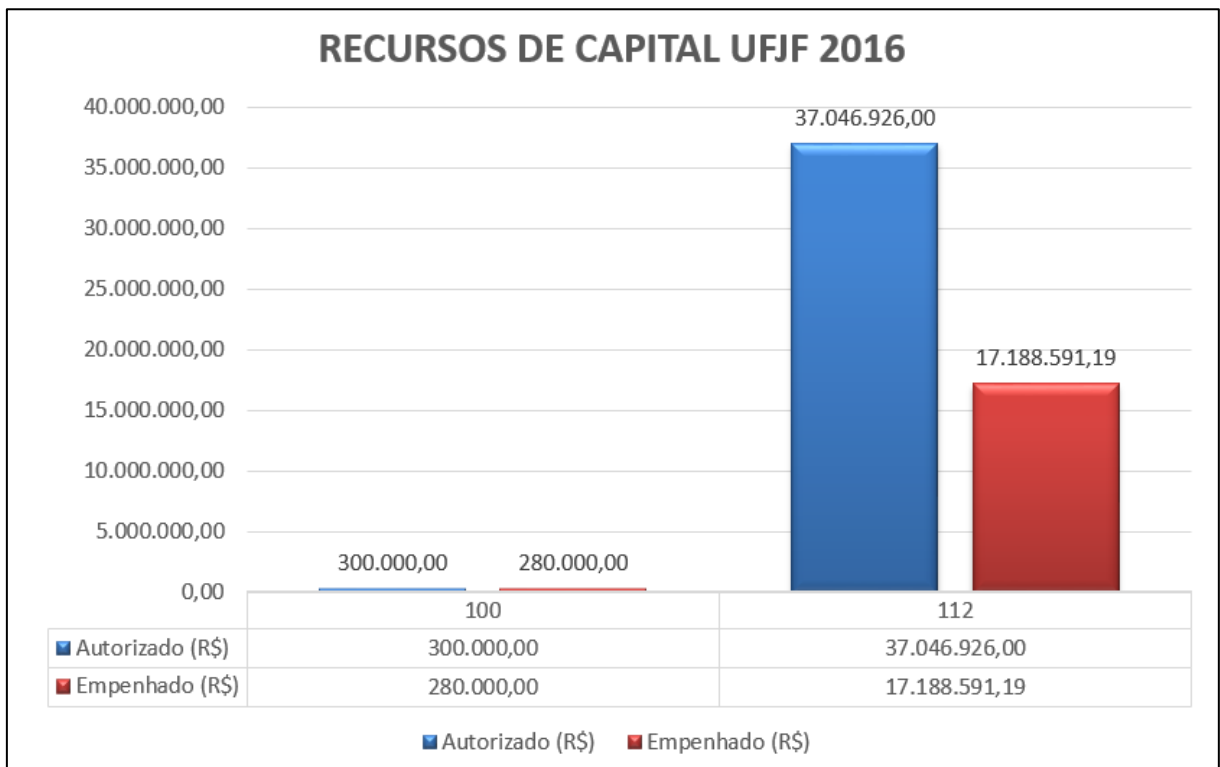
Gráfico 1 - Recursos orçamentários de capital da UFJF (2015)



Fonte: Adaptado do SIGA Brasil (2022).

No ano de 2015, o orçamento autorizado de capital foi destacado pelas fontes de recursos 100, 108, 112 e 250, nas quais as três primeiras são relacionadas a recursos do tesouro e a última é de recurso próprio. Em todas as fontes, existe uma diferença significativa entre o valor autorizado e o empenhado. Nesse ano, o percentual entre o valor total empenhado, de R\$ 12.764.418,00, e o autorizado, de R\$ 44.852.398,00, foi de 28,46%. O ano de 2016 da UFJF é detalhado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Recursos orçamentários de capital da UFJF (2016)

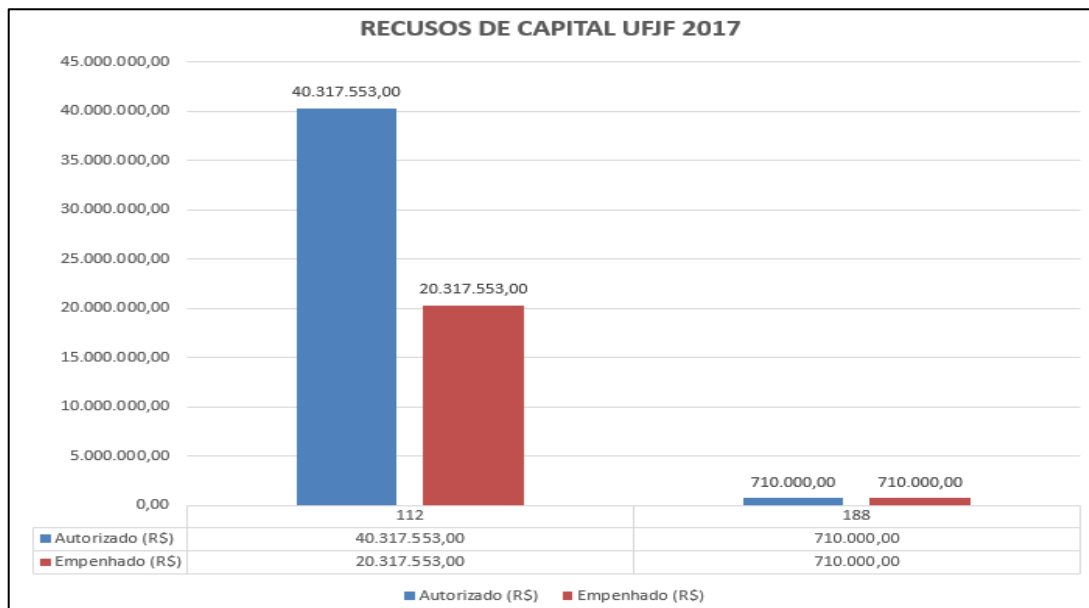


Fonte: Adaptado do SIGA Brasil (2022).

Já no ano de 2016, o orçamento autorizado de capital foi detalhado pelas fontes de recursos 100 e 112 e ambas foram relacionadas somente a fontes de recurso do tesouro. Nota-se que a fonte 112 teve maior diferença entre o valor empenhado e o autorizado. Nesse período, o valor do empenho foi de R\$ 17.468.591,19, que, quando dividido pelo total autorizado de R\$ 37.346.926,00, perfaz um percentual de 46,77%. Deste modo, houve uma melhora significativa no ano 2016 na relação entre empenho/autorizado quando comparado a 2015.

Progredindo para o ano de 2017, são demonstradas as relações entre valores empenhados e autorizados para os recursos de capital da UFJF no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Recursos orçamentários de capital da UFJF (2017)

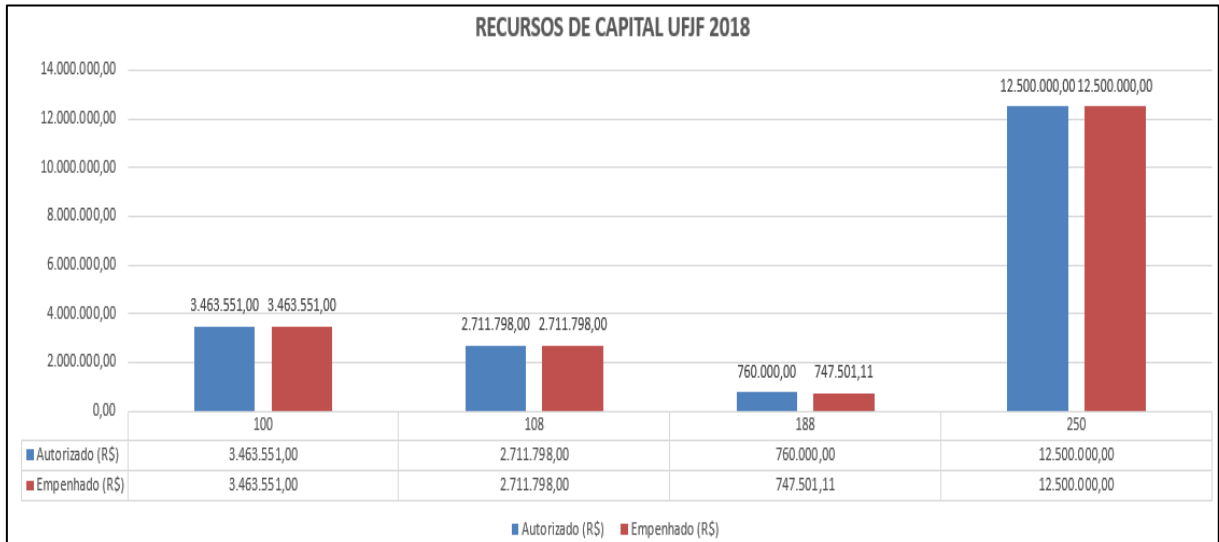


Fonte: Adaptado do SIGA Brasil (2022)

No ano de 2017, o orçamento autorizado de capital foi especificado pelas fontes de recursos 112 e 188, ambas relacionadas somente a fontes de recursos do tesouro. Destaca-se que a fonte 112 teve maior diferença entre o valor empenhado e o autorizado. Nesse ano, o valor do empenho foi de R\$ 21.027.553,00 e, quando realizada a divisão pelo total autorizado de R\$ 41.027.533,00, resulta em um percentual de 51,25% do valor autorizado. Verifica-se outra melhora no percentual entre o valor empenhado e o autorizado, tanto em relação a 2015 quanto a 2016.

Em 2018, os recursos de capital e a relação entre os valores empenhados e os autorizados dentro da UFJF são descritos no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Recursos orçamentários de capital da UFJF (2018)



Fonte: Adaptado do SIGA Brasil (2022).

O ano de 2018 é diferente dos já considerados até momento, pois os valores empenhados e autorizados estão muito próximos. Nesse ano, foram usadas as fontes de recursos de capital 100, 108, 188 (recursos do tesouro) e 250 (recursos próprios). Somente na fonte 188 existe diferença entre o valor empenhado (R\$ 747.501,11) e o autorizado (R\$ 760.000,00).

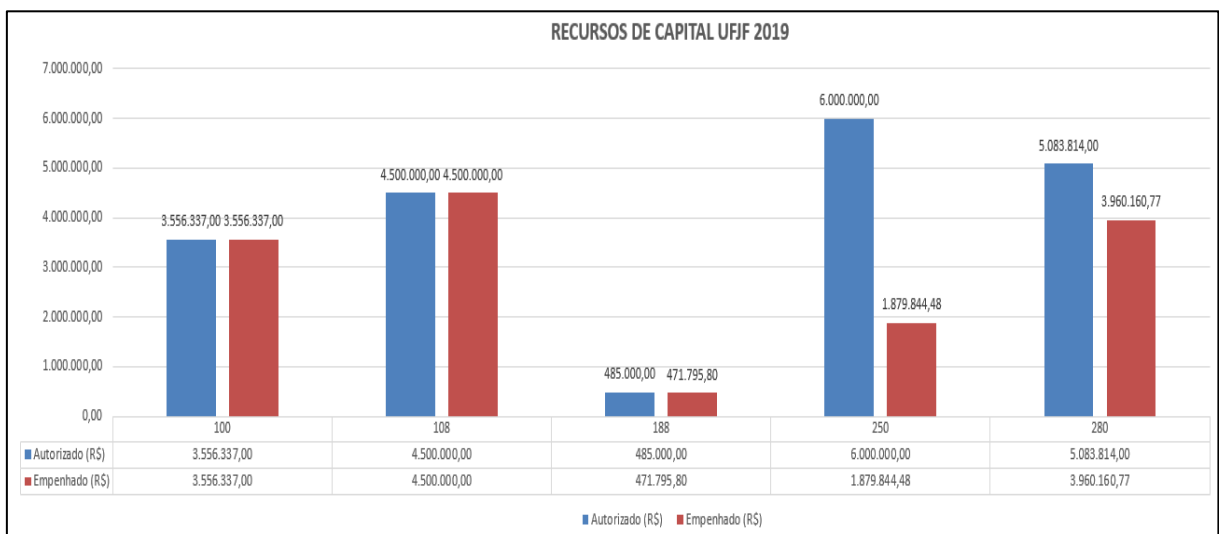
Desse modo, em 2018 o valor empenhado foi de R\$ 19.422.850,11, enquanto o total autorizado foi de R\$ 19.435.349,00. Quando realizada a divisão entre os valores identificados, tem-se um percentual de 99,93% para a utilização dos recursos. Assim, esse período representa um resultado melhor em relação a todos os anos anteriores já analisados.

Uma justificativa para esse resultado na UFJF é que, quando realizada a consulta dentro do SIGA Brasil sobre os valores previstos de receita pública e os efetivamente arrecadados, percebe-se que a arrecadação foi muito superior à previsão de receita, o que pode justificar o resultado do critério comparativo ser próximo a 100%. Em todos os demais anos consultados no SIGA Brasil (2022) em relação à UFJF, o valor previsto em receitas próprias foi maior do que o arrecadado, o que indica uma possível melhoria no processo de organização da arrecadação das

receitas próprias pela Universidade, podendo gerar impactos positivos no processo de gestão de capital.

Por fim, o ano de 2019 é detalhado no Gráfico 5 quanto aos valores empenhados e autorizados para o orçamento de capital da UFJF.

Gráfico 5 – Recursos orçamentários de capital da UFJF (2019)



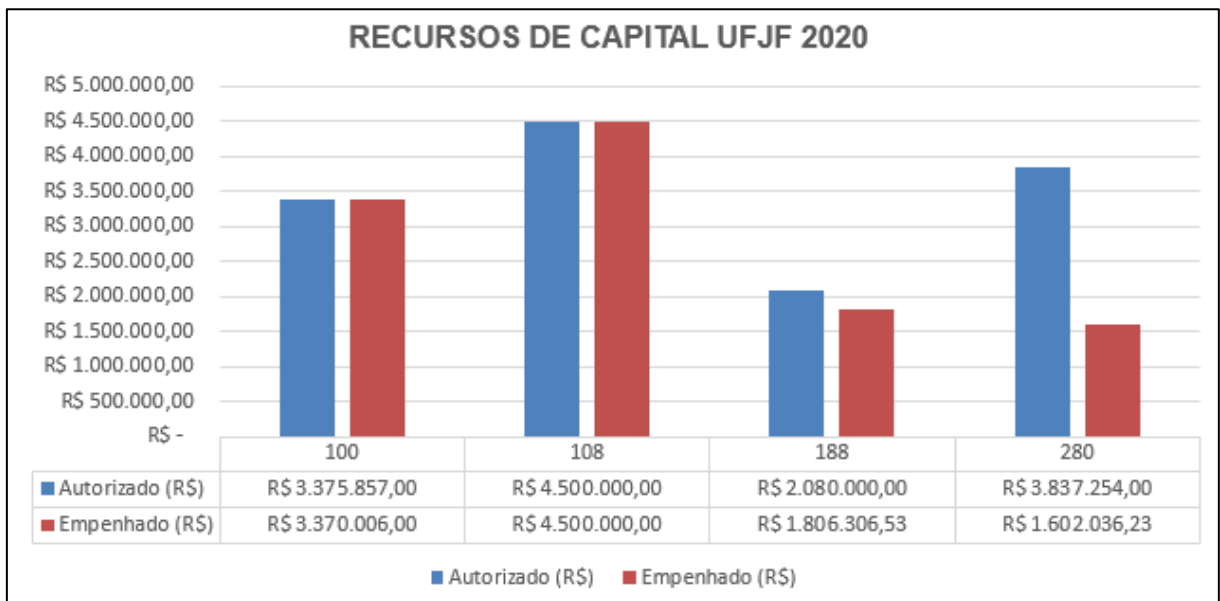
Fonte: Adaptado do SIGA Brasil (2022).

Denota-se que, em 2019, ocorreu uma variação significativa entre o valor empenhado e o autorizado de capital, diferente da melhora significativa no percentual que iniciou em 2015 e foi até 2018.

Nesse ano, foram usadas as fontes de recursos 100, 108, 188 (recursos do tesouro), 250 e 280 (recursos próprios) e as diferenças entre o valor empenhado e o autorizado foram somente em relação às duas fontes de recursos próprios. O total empenhado foi de R\$ 14.368.138,05 e o montante autorizado foi de R\$ 19.625.151,00. Quando se realiza a divisão desses valores, tem-se um percentual de 73,21% em relação aos recursos autorizados. Desse modo, existe uma piora em relação a 2018.

Tendo em vista que a pesquisa foi postergada devido à pandemia da Covid-19, houve a necessidade de abordar os anos 2020 e 2021. Assim, eles são detalhados a seguir para a UFJF e as cinco Universidades federais comparadas. No ano de 2020, a UFJF apresentou as seguintes informações de recursos de investimento, conforme o Gráfico 6.

Gráfico 6 - Recursos orçamentários de capital da UFJF (2020)

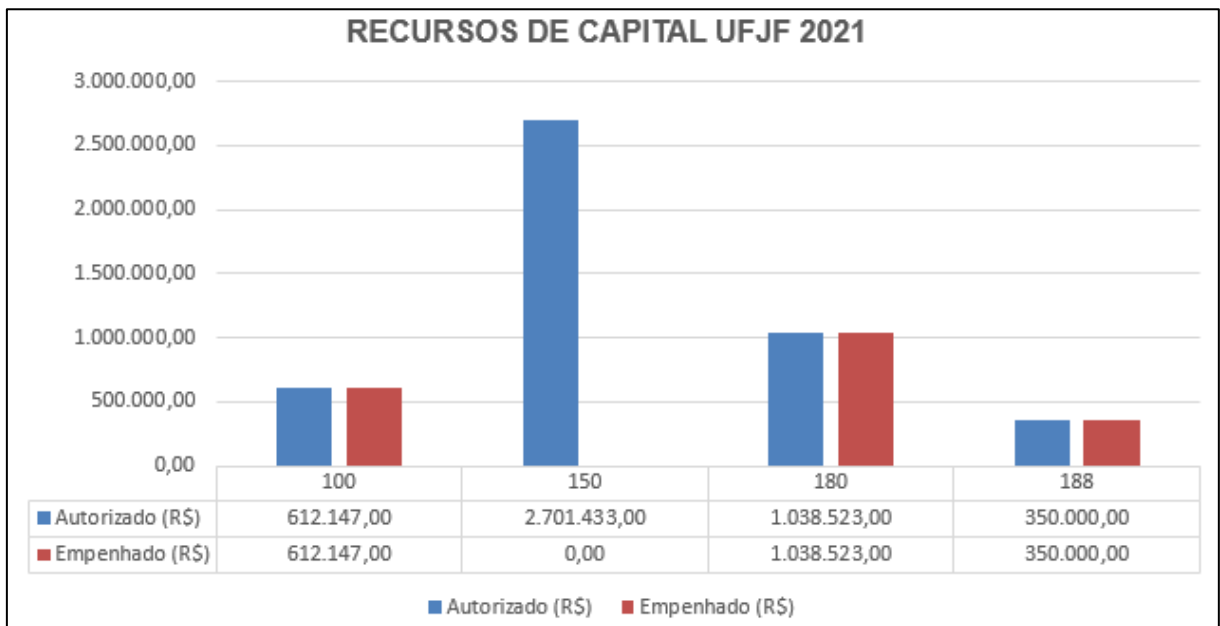


Fonte: Adaptado do SIGA Brasil (2022).

Verifica-se, nesse ano, que foram utilizadas as fontes de recursos 100, 108, 188 (recursos do tesouro) e 280 (recursos próprios), bem como que o valor empenhado foi de R\$ 11.278.348,76 e que total autorizado foi de R\$ 13.793.111,00. Quando se efetua o cálculo descrito anteriormente, tem-se um percentual de 81,77%, que representa um resultado melhor se comparado ao ano de 2019.

No ano de 2021, a UFJF apresentou os valores de recursos de investimento evidenciados no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Recursos orçamentários de capital da UFJF (2021)

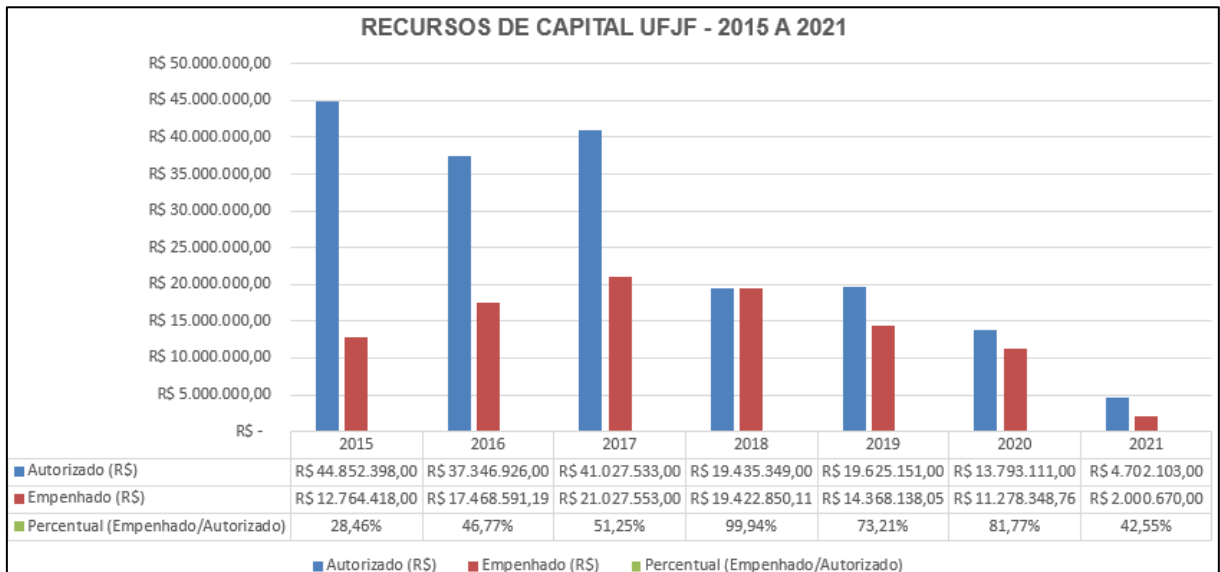


Fonte: Adaptado do SIGA Brasil (2022).

Em 2021, foram usadas as fontes de recursos 100, 150, 180 e 188, todas relativas a recursos do tesouro. O valor dos recursos de capital empenhados foi de R\$ 4.702.103,00 e o total dos recursos investimento autorizados foi de R\$ 2.000.670,00. Desse modo, ao dividir um valor pelo outro, tem-se um percentual de 42,55%, que é consideravelmente menor quando comparado ao ano de 2020.

Assim, para melhorar a compreensão do período de 2015 a 2021 da UFJF e dos valores e dos percentuais obtidos em cada ano, o Gráfico 8 realiza uma síntese.

Gráfico 8 – Recursos orçamentários de capital da UFJF (2015 a 2021)



Fonte: Adaptado do SIGA Brasil (2022).

Desse modo, tem-se o quadro resumo dos anos de 2015 a 2021 da UFJF em relação aos recursos de capital, cujo percentual foi calculado pela divisão dos valores empenhados pelos autorizados para cada ano. Nota-se um crescimento desse percentual calculado em 2015 (28,46%), 2016 (46,77%), 2017 (51,25%), 2018 (99,94%). A partir de 2019, existe uma queda, perfazendo 73,11%. No ano de 2020 traz um aumento nesse percentual (81,77%), que volta a cair em 2021, com um resultado de 42,55%.

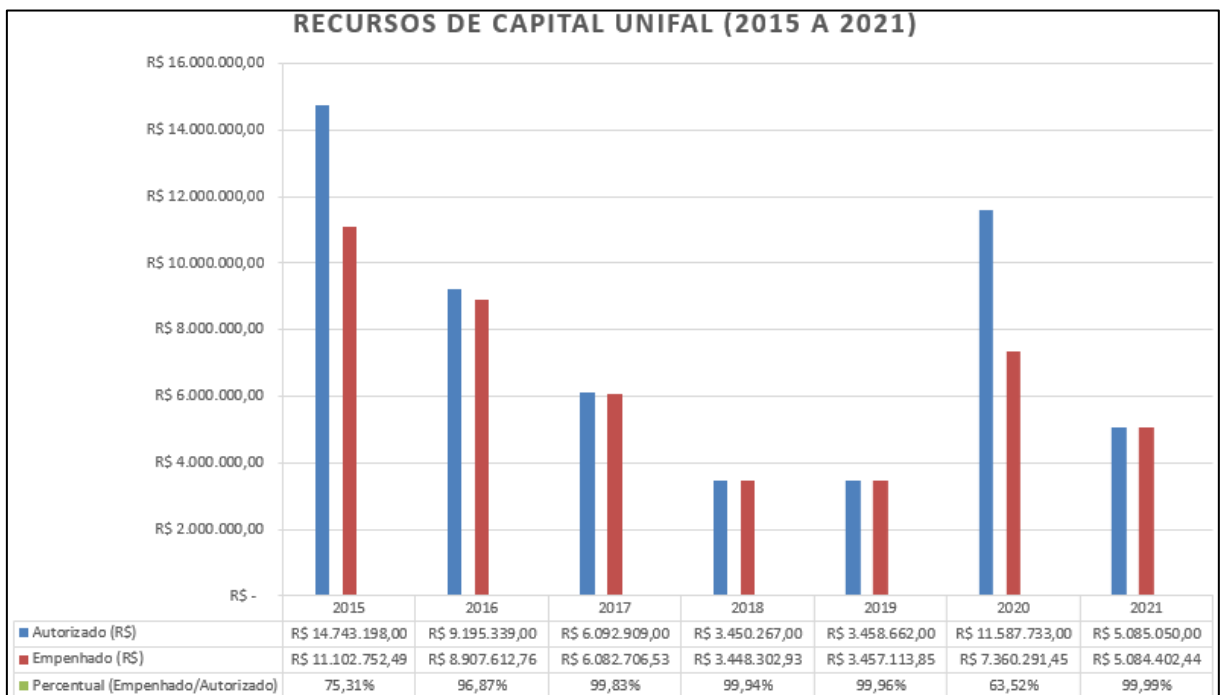
Acrescenta-se na análise que os valores autorizados para recursos orçamentários de capital da UFJF se mantiveram relativamente altos entre 2015 e 2017, enquanto em 2018 ocorre uma queda e os montantes seguem diminuindo até o ano de 2021.

Ademais, uma das possíveis causas das diferenças nos valores anuais, percebidas através do critério comparativo em percentual dos recursos de capital da UFJF, é relacionada à arrecadação e à previsão atualizada de receita. Esse fato, por mais que seja preciso aprovação prévia de limite de empenho pelo MEC, pode ser a explicação do resultado de 2018, com percentual de 99,94% na UFJF, já que foi o único ano dentre os analisados em que o valor arrecadado foi superior à previsão atualizada (SIGA BRASIL, 2022). Esse tema da arrecadação da receita própria da

UFJF é aprofundado em uma das entrevistas realizadas na pesquisa e é assunto do Plano de Ação Educacional.

Na sequência, os dados sobre a UFJF foram comparado com aqueles das cinco Universidades federais através do cálculo de seus valores anuais. A primeira comparação é com a UNIFAL, conforme Gráfico 9.

Gráfico 9 - Recursos orçamentários de capital UNIFAL (2015 a 2021)

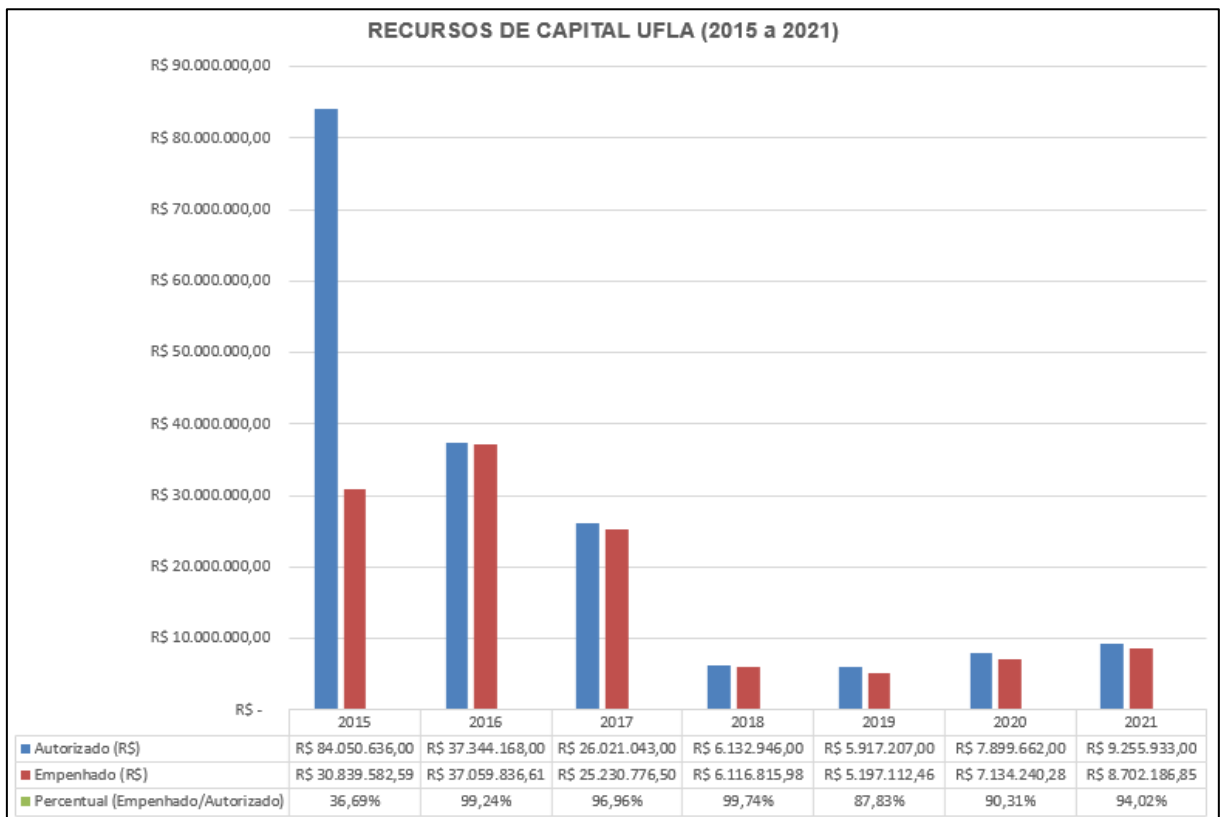


Fonte: Adaptado do SIGA Brasil (2022).

Observa-se que, em 2015, o percentual anual foi mais baixo para o período até 2019. Nos demais anos desse intervalo, os percentuais médios são todos maiores que 95%: 96,87%, 99,83%, 99,44% e 99,96%. Porém, no ano de 2020 o valor percentual foi 63,52%, apesar de logo haver uma melhoria em 2021, com percentual anual de 99,99%. Portanto, a UNIFAL apresenta, com base no critério comparativo calculado, um excelente aproveitamento que serve como referência para o presente estudo.

Na sequência, tem-se o percentual anual entre os valores de investimento totais de empenho e os de investimento autorizados na UFLA.

Gráfico 10 – Recursos orçamentários de capital UFLA (2015 a 2021)

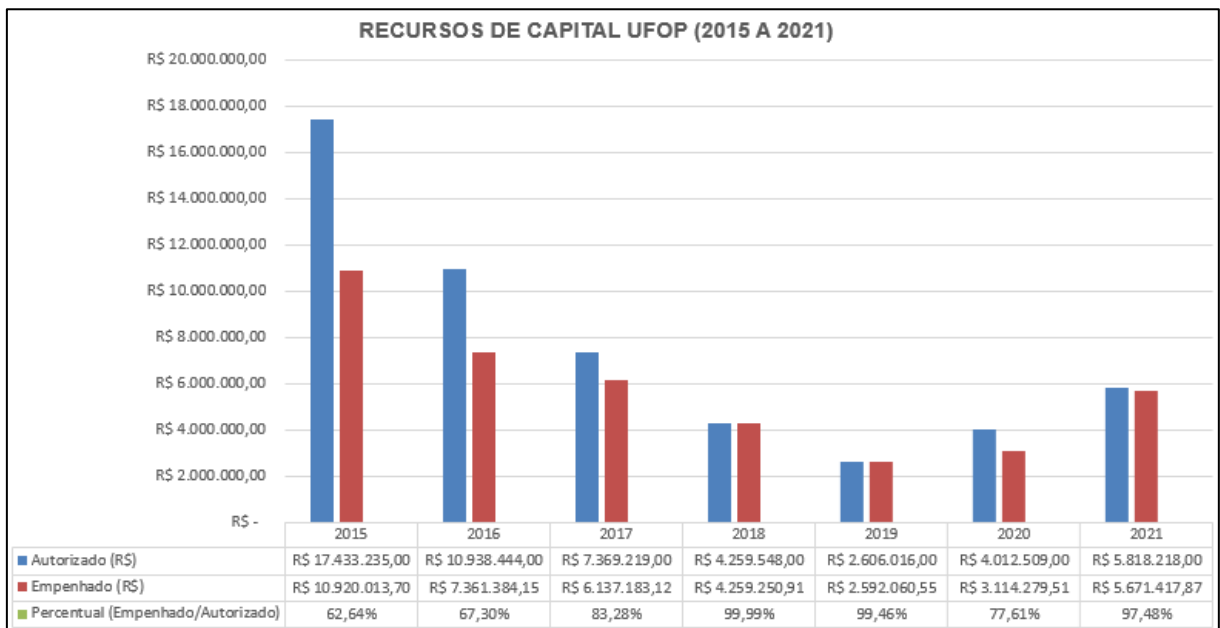


Fonte: Adaptado do SIGA Brasil (2022).

No Gráfico 10, são apresentados os valores percentuais anuais para os recursos de capital no caso da UFLA. Nota-se que, em 2015, o resultado percentual foi 36,69%, o que indica o menor resultado de todo o período analisado. Os anos posteriores tiveram como resultado os seguintes: 99,24% (2016), 96,96% (2017), 99,74% (2018) e 87,83% (2019), este que representou uma redução mais significativa em relação aos anos anteriores. No ano de 2020 passou-se para 90,31% e 2021 representou 94,02%.

O Gráfico 11 traz os valores e percentuais calculados da UFOP.

Gráfico 11 – Recursos orçamentários de capital UFOP (2015 a 2021)

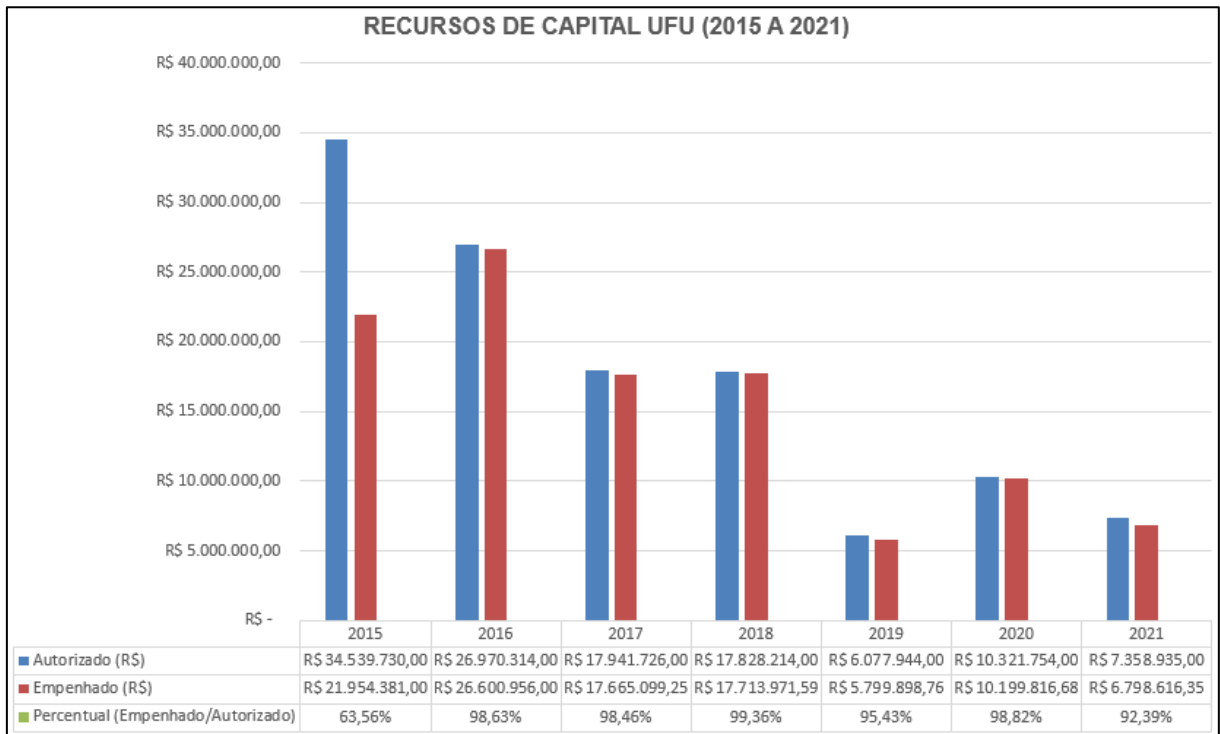


Fonte: Adaptado do SIGA Brasil (2022).

A UFOP apresentou resultados em percentuais semelhantes para os anos de 2015 (62,64%) e 2016 (67,30%). Já nos anos posteriores, identificou-se uma melhoria pelo cálculo realizado: 83,28% em 2017, 99,99% em 2018, 99,46% em 2019, 77,61% em 2020 e 97,48% em 2021.

No Gráfico 12, tem-se os valores encontrados para a UFU pela aplicação do critério comparativo calculado na pesquisa.

Gráfico 12 – Recursos orçamentários de capital UFU (2015 a 2021)

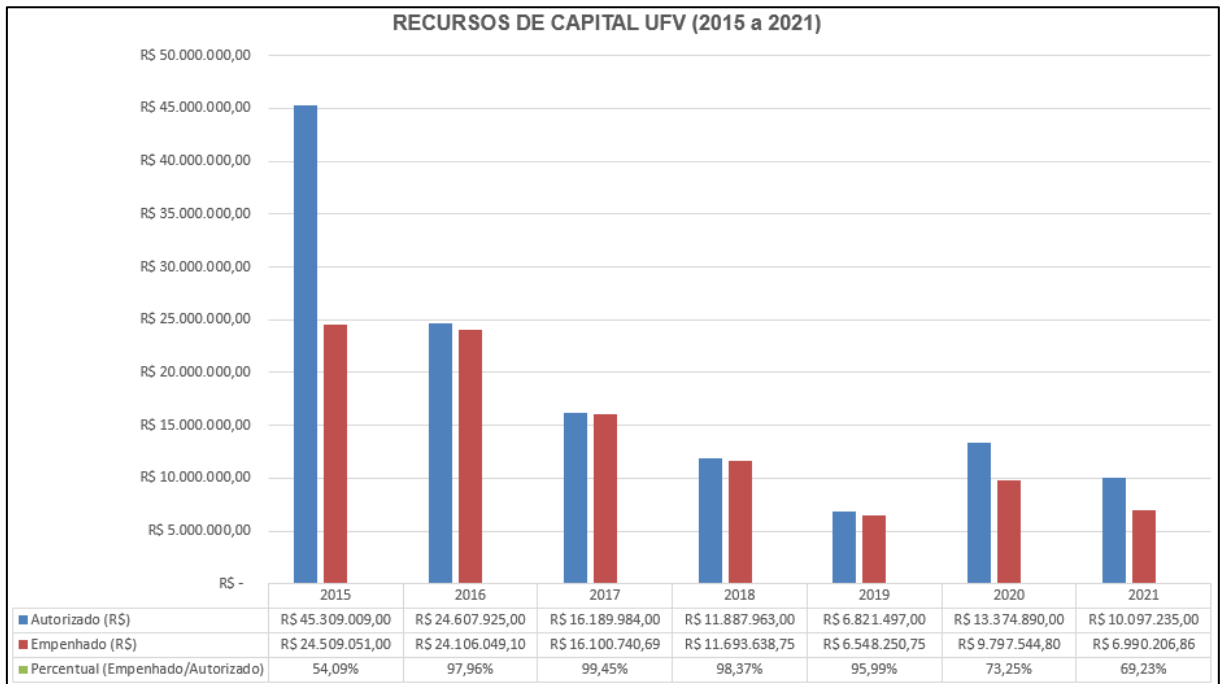


Fonte: Adaptado do SIGA Brasil (2022).

Em relação à UFU, o primeiro ano calculado apresentou um percentual menor (63,56%) do que os demais anos. No período posterior, os valores aumentaram para 98,63% em 2016, 98,46% em 2017, 99,36% em 2018, 95,43% em 2019, 98,82% em 2020 e 92,39% em 2021.

Passando para UFV, tem-se a seguir o Gráfico 13 dos valores calculados pelo critério comparativo utilizado.

Gráfico 13 – Recursos orçamentários de capital UFV (2015 a 2021)



Fonte: Adaptado do SIGA Brasil (2022).

Nota-se que, na UFV, o ano de 2015 teve resultado menor e diferente dos demais anos, com 54,09%. O período posterior trouxe melhores percentuais pelo cálculo aplicado: 97,96% em 2016, 99,45% em 2017, 98,37% em 2018, 95,99% em 2019, 73,25% em 2020 e 69,23% em 2021.

Desse modo, após a descrição do caso da UFJF e das cinco universidades federais, denota-se que os valores de recursos de capital em percentuais anuais da UFJF são inferiores no período analisado (2015 a 2021) quando comparados àqueles das outras Universidades federais estudadas. Esse fato indica, possivelmente, que as cinco IFESs têm políticas de planejamento e gestão dos recursos de capitais aprimoradas para a aplicação desses recursos de investimento. Esses procedimentos são conhecidos pela análise das respostas ao questionário aplicado, da pesquisa documental realizada nos sítios eletrônicos e das entrevistas feitas dentro da UFJF para conhecer melhor a gestão dos recursos de investimento, visando propor ações de melhoria.

Nesse sentido, a partir da aplicação de questionário com respondentes dentro da área de orçamento de cada Universidade apresentada, bem como do levantamento de documentos nos respectivos sites institucionais sobre o tema, será possível

verificar como acontece o processo de gestão e execução orçamentária de investimentos e as possíveis aplicações na UFJF. Ainda, pode-se expandir os horizontes desde o momento que se inicia internamente o processo de utilização dos recursos de investimento, como a compra de equipamento, o que foi aprofundado nas duas entrevistas realizadas na UFJF e analisadas no terceiro capítulo.

Uma das possibilidades dessa diferença percebida no critério comparativo demonstrado até o momento é que o contingenciamento de recursos de capital e a liberação do valor financeiro no final do exercício torna impossível gastá-lo imediatamente. Porém, parte-se do pressuposto de que todas as IFESs pesquisadas se sujeitam às mesmas regras ou situações limitantes à aplicação dos recursos de investimento, de modo que, baseado nas informações de investimento das instituições apontadas, a política aplicada pelo MEC seria igualitária a todas as universidades federais investigadas. Assim, não se justifica a diferença já retratada pelo critério comparativo calculado.

Em vista dos fatos descritos nesse capítulo através da premissa comparativa para as aplicações dos recursos de capital nas instituições descritas, a pesquisa se encontra respaldada na evidência de que há diferenças, pelo critério escolhido para avaliar parte do processo de execução de investimento, entre a UFJF e as demais Universidades federais analisadas. Porém, essas discrepâncias diminuíram muito a partir de 2018, o que pode demonstrar mudanças nos processos internos da UFJF, como mapeamento de procedimentos feitos pelo escritório de processos.

Ressalta-se que a diferença na execução diminuiu, mas a UFJF ainda pode melhorar o seu desempenho comparativamente às demais e principalmente a partir das próprias entrevistas com os servidores, o que se verá em item específico. Desse modo, justifica-se a pesquisa como um tema importante a ser investigado, com a possibilidade de auxiliar na melhora da eficiência da execução orçamentária de capital, em especial após a análise dos dados e a elaboração de um PAE.

Por fim, reitera-se que o capítulo descreveu o problema da pesquisa no âmbito da UFJF em comparação com as cinco Universidades federais analisadas, sob a ótica da utilização de um percentual como critério comparativo elaborado e utilizado na investigação. Na sequência, inicia-se o segundo capítulo com suporte do referencial teórico, de forma a apoiar a compreensão do tema do orçamento público, especificamente sobre orçamento de capital, e a análise dos questionários aplicados e das entrevistas realizadas.

3. PANORAMA GERAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Nesse capítulo, é realizada a análise do estudo de caso com abordagem teórica bibliográfica, embasada nas reflexões e na identificação de conceitos e de posicionamentos doutrinários, legais e normativos importantes para ajudar na compreensão da pesquisa em pauta. Ademais, foi demonstrado o percurso metodológico realizado nesse estudo.

A pesquisa foi classificada como descritiva e qualitativa, com utilização dos questionários e das entrevistas como meios de coleta de dados nas entidades selecionadas, com o objetivo de propor ações que melhorem a gestão e a execução orçamentária de investimentos da UFJF. A análise dos dados coletados nas cinco Universidades federais foi usada como comparação, uma vez que elas possuem melhor percentual entre o valor empenhado para o total autorizado de recursos de capital no período delimitado entre 2015 e 2021.

Nesse sentido, partiu-se da análise teórica da estrutura do orçamento público brasileiro, com suas definições, para facilitar a compreensão do estudo, o que foi feito na seguinte ordem: eficiência na Administração Pública, orçamento público, PPA, LDO, LOA, ciclo orçamentário, receita pública e despesa pública.

O arcabouço teórico foi respaldado em autores de referência na área orçamentária, como Rocha, Marcelino e Santana (2013); Carvalho (2010); Silva (2016); Carvalho (2017); Mendonça (2016); Costa (2015); Ávila (2012); Paludo (2013); Kohama (2016); Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008); e Giacomoni (2012). Além disso, apoia-se na legislação orçamentária brasileira, formada por instrumentos como a Constituição Federal, a LRF, os Decretos Federais, as Leis Federais e os Manuais Técnicos Orçamentários (2019, 2020).

Desse modo, as referências bibliográficas e a metodologia da pesquisa foram empregadas para contribuir no entendimento, na interpretação e no diagnóstico dos dados coletados junto às Universidades federais pesquisadas, com o objetivo de propor o PAE para melhorar a gestão orçamentária dos recursos de capital da UFJF.

3.1 A EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nessa seção, apresenta-se a eficiência como conceito e, em seguida, caracteriza-se esse princípio na Administração Pública quando ele foi inserido no

ordenamento jurídico brasileiro por meio de uma emenda à Constituição Federal de 1988. Na sequência, coloca-se, através da visão de estudiosos do tema, o que é a eficiência na Administração Pública enquanto princípio e encerra-se com um exemplo de aplicação da eficiência na gestão de capital.

Na gestão pública, a eficiência se tornou um tema muito importante para os fins estatais nos anos mais recentes, inclusive no âmbito das entidades estatais, como é o caso das Universidades federais. Basicamente, a eficiência é conceitualmente entendida como alcançar um objetivo utilizando da melhor forma possível os custos necessários e empregados nesse alvo, além de controlar os meios utilizados.

No âmbito na Administração Pública, a eficiência foi consagrada como um princípio constitucional a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, que ressalta o dever de aplicá-la tanto no âmbito da Administração direta e indireta como nos demais entes políticos da federação brasileira.

A partir da inserção do princípio da eficiência na gestão pública, o estudo sobre o tema foi impulsionado e diferentes autores buscaram definir a sua acepção e aplicação. Assim, passa-se a destacar as visões de estudiosos sobre o que é a eficiência e sobre a eficiência na gestão pública, principalmente para buscar compreender de que forma o tema dessa pesquisa é permeado pela eficiência na gestão de capital na UFJF.

Paludo (2013, p. 107) diz que a eficiência “é o uso racional e econômico dos insumos na produção de bens e serviços, é uma relação entre insumos e produtos. Insumos são recursos humanos, materiais e componentes”. Ainda, o autor acrescenta ao conceito que a eficiência “considera o custo dos insumos e não pode comprometer a qualidade” (PALUDO, 2013, p. 107).

Nota-se que a eficiência administrativa, principalmente na gestão pública, trabalha com alcançar o objetivo, que é o interesse público, utilizando-se dos insumos de menor custo possível, desde que tenha um padrão de qualidade exigido para produzir os serviços e os produtos esperados pelos cidadãos. Hely Lopes Meirelles (2003, p. 102), por sua vez, caracteriza o princípio da eficiência como uma obrigação da Administração Pública e ainda o define como:

[...] o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos

para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

O pesquisador caracteriza a eficiência na prestação do serviço público não apenas em relação ao agente público que realiza o atendimento de uma demanda com velocidade de execução, atendendo aos requisitos necessários de qualidade. Ele aponta que somente respeitar o dever legal não é suficiente, pois são necessários resultados positivos para o serviço público (MEIRELLES, 2003).

Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 274) define o princípio da eficiência na Administração Pública com duas acepções. Primeiramente, ele está relacionado à atuação do agente público, quando o cidadão “espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados”. Mas também tem correlação com o “modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”.

Verifica-se que a pesquisadora traz uma conceituação do princípio da eficiência na Administração Pública com respeito ao papel do agente público na atuação eficiente nas suas atribuições e ao modo de ordenar, estruturar e normatizar a Administração Pública, tendo em vista o objetivo de alcançar os melhores resultados na atuação pública (DI PIETRO, 2020).

Desse modo, os pesquisadores apontados consideram que o princípio da eficiência na Administração Pública envolve o agente público, a organização da estrutura pública e o processo de entrada de insumos e de saída em um conjunto de atividades. Todos os envolvidos devem buscar, em seu âmbito de atuação, o melhor resultado possível (eficiência) sem perder de vista o menor custo e as obrigações do ordenamento jurídico.

Ademais, na pesquisa em foco, a eficiência na gestão de recursos orçamentários, como os de capital, é fundamental para concretizar o direito do cidadão a um ensino público superior de qualidade dentro das Universidades. Como exemplo da aplicação dos recursos orçamentários de capital de forma eficiente, tem-se a contínua prestação desse serviço com qualidade, o que, dentre as formas de aplicar os recursos de capital, está a modernização e a expansão da estrutura e dos equipamentos utilizados nessas entidades.

Assim, a próxima seção trata do aprofundamento do tema pesquisado com o referencial teórico, abordando o orçamento público.

3.2 ORÇAMENTO PÚBLICO

Nesse momento, apresenta-se, por meio da perspectiva de diferentes autores do tema, o que é orçamento público e quais são as suas características, o que permite fornecer melhor compreensão ao leitor sobre o assunto principal dessa pesquisa, em especial a gestão dos recursos de investimento no período de 2015 a 2021 na UFJF.

Desse modo, segundo Rocha, Marcelo e Santana (2013), o orçamento pode ser compreendido como uma ferramenta de alocação de recursos com o intuito de satisfazer as demandas humanas. Os autores defendem que a concepção de orçamento é um processo caracterizado por conflitos de interesses entre diferentes atores, as instituições públicas e outros interessados, em que todos têm como objetivo maximizar a satisfação de suas demandas.

Para Kiyoshi Harada (2018), orçamento público pode ser conceituado como uma peça orçamentária que tem em sua estrutura as aprovações prévias de receitas e a fixação das despesas para um período estabelecido, normalmente um ano civil, que refletem a situação econômica de um país, além de ser um instrumento dinâmico (sujeito a alterações durante a sua execução) e não somente uma ferramenta de caráter contábil e administrativo.

Lafayette Petter (2010) reafirma o posicionamento inicial de Harada (2018), ao conceituar orçamento como um documento legal com as aprovações prévias de despesa e receita para um limite de tempo. Entretanto, acrescenta que é uma peça jurídica aprovada pelo Parlamento, na qual o objeto é a atividade financeira do Estado e o propósito principal é controlar sua execução orçamentária pelo Poder Executivo (PETTER, 2010).

Carvalho (2010) complementa a função do orçamento público colocada pelos autores anteriores ao visualizar essa ferramenta como clássica para se elaborar o planejamento e a forma de execução das verbas públicas. Na mesma linha, Lima e Castro (2000) preconizam o orçamento público como o planejamento elaborado pela Administração Pública para atender, durante determinado período, aos planos e aos programas de trabalho por ela desenvolvidos. Para isso, estima-se as receitas a serem

obtidas e as despesas a serem efetuadas, visando a uma melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade.

Já Ávila (2012) tem uma perspectiva mais ampla que os pesquisadores trazidos anteriormente. O autor afirma que o orçamento público é vital no direcionamento e no controle dos gastos públicos, pois é uma ferramenta gerencial, como fixado na Constituição Federal de 1988, e é um plano de todas as atividades a serem desenvolvidas pela Administração Pública (ÁVILA, 2012).

Na visão de Regis Fernandes de Oliveira (2010), são colocadas outras características complementares da peça orçamentária pública não citadas pelos autores anteriores. Ele refere que o orçamento público é um plano de ação que reflete a estratégia política do governo e menciona as metas, as prioridades e a política econômica e social, cujo documento é público para o controle dos cidadãos. Ainda, ele se aprofunda no conceito expondo que o plano orçamentário do governo demonstra sua racionalidade econômica e sua capacidade de endividamento.

Enquanto isso, Maria Silva (2019) fixa a definição de orçamento público em um viés legal e pragmático ao entendê-lo como um documento elaborado pelo Poder Executivo e encaminhado para o Poder Legislativo para discussão, aprovação e conversão em Lei. Nele, são estimados, de um lado, o que deverá ser arrecadado com as diversas receitas no ano seguinte e, de outro, as despesas públicas que deverão ser realizadas nos programas governamentais.

Já no Portal da Transparência do Governo Federal, a definição de orçamento do Estado versa sobre uma metodologia usada pelos entes federativos a fim de planejar a utilização dos recursos financeiros públicos arrecadados com os tributos, além de detalhar os gastos e os investimentos priorizados pelos agentes políticos para fornecer serviços públicos adequados aos cidadãos (BRASIL, 2020).

Em uma perspectiva similar, Brito (2019, p. 478) discorre sobre a essência do que seria essa ferramenta. Para ele, orçamento “é o ato ou efeito de orçar, calcular, de estimar. É a previsão feita, em qualquer atividade, das receitas e das despesas a ela inerentes, de como serão obtidos e aplicados os recursos etc.”.

Angélico (1995) acrescenta que o orçamento público está voltado para a função de programar e que, nesse planejamento, é demonstrada a aplicação dos recursos esperados em programas de custeio, investimentos, transferências e inversões durante um período financeiro estabelecido legalmente.

Na visão de Mendonça (2016), o orçamento público une de modo sistemático e estruturado, as receitas e as despesas, a fim garantir recursos financeiros para que os programas e as ações sejam executados. Ainda, é uma ferramenta de acompanhamento e controle da execução da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento). A autora esclarece que o orçamento público é uma ferramenta estratégica na gestão pública, pois é por meio dele que é feito o planejamento das receitas e das despesas, de forma que a política pública orçamentária está atrelada ao planejamento da Administração Pública, bem como à execução, ao controle e à correção das ações (MENDONÇA, 2016).

Já Carvalho (2017) opta por uma definição próxima da legal, apontando que o orçamento público no Brasil é feito pela LOA, por iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, que estabelece a previsão de receitas (entrada de recursos financeiros) e executa a fixação das despesas (saída de recursos financeiros) que serão necessárias à medida em que as ações governamentais são concretizadas.

Para o MTO (2019, p. 16), “orçamento é instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período”. A perspectiva de Sanches (1997, p. 168) define orçamento da seguinte forma, de modo a complementar os autores anteriores:

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 despesas 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 [...].

Nessa perspectiva, é possível extrair do conceito de orçamento público, disposto de modo doutrinário pelos pesquisadores referenciados e de forma legal, que ele é um instrumento estratégico para a gestão pública, pois estabelece o plano de todas as receitas arrecadas e de todas as despesas necessárias ao atendimento das demandas da sociedade, bem como visa reduzir as desigualdades regionais e sociais ao distribuir e alocar os recursos conforme as decisões políticas em vários setores.

Ressalta-se que o orçamento público existe com diferentes funções e perspectivas, como apontado por Nascimento (2006, p. 57):

- a) Como instrumento de planejamento (orçamento-programa); b) Como instrumento básico de política fiscal; c) Como instrumento de controle político (orçamento tradicional); d) Como sistema de informação; e) Como instrumento de suporte à gestão governamental; e f) Como instrumento de avaliação do gasto público.

Outro conceito da peça orçamentária é ser uma atividade de planejamento estatal, onde o Governo Federal estabelece o Orçamento-Programa. Desse modo, Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013) informam que ele é baseado em um instrumento de planejamento na forma de programas, ações a serem alcançadas, descrições dos projetos e das atividades, e montantes e fontes de recursos públicos a serem aplicados na execução orçamentária.

Por fim, é demonstrado a seguir como é formada a ordem jurídica brasileira do orçamento público, de forma hierárquica, com as principais normas jurídicas (Figura 7).

Figura 7 - Ordem jurídico-legal brasileira do orçamento público



Fonte: Paludo (2013, p. 48).

Essa seção apresentou a perspectiva de diferentes autores sobre o conceito de orçamento público. Dessa forma, o objetivo foi ancorar a análise empreendida para compreender melhor o orçamento público da UFJF. Os conceitos de orçamento público são complementares pelos autores expostos e, no geral, a forma que a seção organizou a apresentação do orçamento público, à medida em que expôs os autores, possibilitou um conhecimento mais amplo desse conceito, principalmente em razão da necessidade de aprofundamento no orçamento da UFJF e das cinco Universidades federais comparadas.

Além de essa temática do orçamento público ser fundamental nesse estudo, é preciso compreender, a partir da próxima seção, o que são as Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA) de modo mais aprofundado.

3.3 LEIS ORÇAMENTÁRIAS (PPA, LDO E LOA)

A Constituição Federal destacou o tema do orçamento público federal na Seção II, denominada “Dos Orçamentos”, entre os artigos 165 e 169. Ressaltou-se o papel importante do planejamento orçamentário pelo o estabelecimento das três leis orçamentárias, quais sejam o PPA, a LDO e a LOA (BRASIL, 1988). Essas peças orçamentárias são abordadas nessa seção primeiro pelas definições e posições dos estudiosos sobre cada uma (PPA, LDO e LOA) e, em um segundo momento pelas descrições e análises dos dispositivos principais que as regulam dentro da

Constituição Federal e da LRF. O objetivo é alcançar conhecimento profundo sobre o assunto, que serve de base ao tema dessa pesquisa.

O Plano Plurianual é uma lei orçamentária criada para cada ente federativo que fixa as ações da Administração Pública regionalizada no período de médio prazo (4 anos), no qual são fixadas as estratégias, as metas e as diretrizes da gestão pública durante o mandato do chefe do Poder Executivo (MENDONÇA, 2016).

Para Kohama (2016), o PPA é um plano de médio prazo e, por meio dessa ferramenta, são ordenadas as ações do governo com o propósito de atingir os objetivos e as metas fixados para um prazo de quatro anos, tanto ao nível do governo federal como nos governos estaduais e municipais. Essa lei é elaborada por cada ente da federação, sistematiza as ações do governo que levam ao alcance de objetivos para esse período e entra em vigor a partir do segundo ano de mandato dos chefes do Poder Executivo federal, estadual ou municipal (SILVA, 2019).

Na visão de Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), o PPA, no âmbito federal, é um instrumento que fixa as intenções do plano de desenvolvimento do país. Castro (2011) defende que é um plano orçamentário de quatro anos que permite a interligação e a continuidade pelo próximo governante no primeiro ano de mandato, com os objetivos e as metas estabelecidas anteriormente. Desse modo, ao estabelecer esse prazo, é possível conhecer as ações pretéritas antes de apresentar o novo plano.

Outros aspectos do PPA são apontados por Paludo (2016), que o define como uma ferramenta legal de planejamento com maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo. Ele ressalta as características desse instrumento: (i) fixa os objetivos e a visão de futuro; (ii) estabelece a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas de governo; (iii) orienta as escolhas de políticas públicas; (iv) é ferramenta de planejamento; (v) viabiliza a implementação e a gestão das políticas públicas; (vi) contribui na conversão da estratégia em ação governamental; (vii) estabelece as prioridades governamentais; e (viii) contribui para o desenvolvimento sustentável.

Outro papel, ou característica, do PPA é que suas regras são condicionantes para a elaboração de todos os demais planos na esfera federal, de forma que os demais planos de governo estejam em consonância e harmonia com o PPA (PALUDO, 2016). Isso se confirma com o disposto no artigo 165, §4º, da CF: “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão

elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

Ávila (2019) defende que o PPA, também denominado “Programa de Governo”, é a principal ferramenta de planejamento das ações do gestor público e de toda a Administração Pública por níveis de governo. Ele constitui a primeira classificação orçamentária a ser desenvolvida, fixa as diretrizes para que a Administração Pública possa alcançar as metas e os objetivos planejados e abrange todos os propósitos do mandato do governante (ressalvado o primeiro ano por pertencer ao PPA anterior).

Por sua vez, Oliveira (2010) considera o PPA como um desdobramento do orçamento-programa, o planejamento das ações governamentais com a programação para quatro anos, e refere que o PPA pode ter alterações nas suas disposições (pelo processo legislativo aplicável) à medida em que mudam as circunstâncias econômicas e sociais do Estado. Assim, afirma que o instrumento não é estático, mas dinâmico, e visa a adaptações para alcançar as novas demandas sociais e redirecionar o país.

Em relação às disposições constitucionais sobre o PPA, tem-se o parágrafo primeiro do artigo 165 da Constituição Federal, que traz as características necessárias na sua composição:

§ 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. (BRASIL, 1988).

Nas despesas que devem constar no PPA estão as não correntes, formadas por investimentos, inversões e amortizações, como a construção de prédios para a Administração Pública. Outras despesas são decorrentes das anteriores, como as com admissão de pessoal para funcionamento dos prédios do governo e de custeio, além dos programas de duração continuada, caracterizados por dispêndios superiores a um ano (SILVA, 2019).

Outro ponto importante sobre o PPA é demonstrado na redação do artigo 167 da Constituição Federal que, §1º, afirma que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (BRASIL, 1988).

Nota-se com a regra que é importante controlar quanto o Estado tem investido (com prévia autorização legal), de modo a não comprometer os gastos do ano posterior e ultrapassar exercício financeiro, além de ter a possibilidade de o investimento gerar outras despesas, o que torna necessário o controle, inclusive com pena legal fixada (crime de responsabilidade) em caso de descumprimento.

Dentre as disposições complementares sobre o PPA na LRF, destaca-se o artigo 4º, inciso I, que refere que, na composição do PPA, deve constar (a) igualdade entre a estimativa de receita e a fixação de despesas; (b) quais são os critérios utilizados e a forma de limitação de empenho; e (c) quais são as condições e as obrigações para realizar transferência de recursos a instituições públicas e privadas.

Observa-se que, no PPA, existem disposições relacionadas ao equilíbrio fiscal entre entradas e saídas de recursos, aos critérios e às formas de limitar os empenhos em alguns casos, às informações sobre como está o alcance dos programas no orçamento e às regras a serem observadas nas transferências dos recursos às entidades públicas e privadas.

Assim, quanto os aspectos que devem estar presentes no PPA conforme a LRF, destaca-se o anexo de metas fiscais para o ano corrente e os dois posteriores, com as metas anuais fixadas em receitas, despesas, resultados nominais e primários e montantes da dívida pública, como estimativa e compensação da renúncia de receita; a projeção do quanto as despesas obrigatórias de caráter continuado ainda podem aumentar sem chegar ao limite fixado; e a avaliação dos passivos contingentes e de outros riscos capazes de afetar as contas públicas, descrevendo as ações que serão tomadas caso aconteça uma imprevisibilidade.

Feitas as considerações sobre o PPA, passa-se para a abordagem da LDO com as visões dos estudiosos e as disposições constitucionais e da LRF. Para Paludo (2016), a LDO é uma ferramenta de direcionamento para a elaboração da LOA, além de selecionar os programas do PPA que serão destinados com prioridade nas dotações, na programação e na execução do orçamento anual posterior. Possui como características (i) ser um instrumento de planejamento e interligação entre o PPA e a LOA; (ii) prever e orientar a direção e o sentido dos gastos públicos; e (iii) fixar os parâmetros que devem nortear a elaboração do PLOA para o exercício subsequente.

Nesse sentido, os estudiosos Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008) acrescentam que, ocorrendo novas demandas, é preciso ajustar a programação prevista no PPA em relação ao contexto político, econômico e institucional que ganha

forma nos meses que antecedem a elaboração e a análise da proposta orçamentária. A ferramenta utilizada para tanto é a LDO, que faz a interligação das duas legislações e é capaz de antecipar um fato que seria inevitável, com potencial de prejudicar a saúde financeira e orçamentária do Estado, remediando com novas soluções e alterando seu texto.

Ávila (2012) se junta a esses autores ao somar a conceituação da LDO com a ideia de um instrumento que realiza o detalhamento do PPA a fim de orientar a próxima elaboração da LOA, com definição de metas e diretrizes (sem especificar os valores) para um exercício financeiro.

A visão de Regis de Oliveira (2010) demonstra uma definição mais legal da LDO ao afirmar que sua própria denominação preconiza seu fundamento, ou seja, estabelece as regras gerais (diretrizes) para a aplicação no PPA nos orçamentos anuais, além de fixar as "metas e prioridades" que serão constatadas no PPA, orientando "a elaboração da lei orçamentária anual". Outra disposição obrigatória em seu texto é sobre as alterações na legislação tributária, quando pode existir inserções de receitas em seu texto.

Kohama (2016) propõe, na mesma linha os estudiosos citados até aqui, a LDO com o propósito de nortear os orçamentos anuais (LOA), compreendidos em sua formação pelos orçamentos fiscal, de investimento das empresas e da seguridade social, de modo a adaptá-los às diretrizes, aos objetivos e às metas da Administração Pública, estabelecidos no PPA.

Já Costa (2015) acrescenta para a conceituação que a LDO é uma espécie de plano antecipado ao nível operacional de curto prazo, embasado em dados e informações de natureza econômica e social, para orientar a posterior elaboração da proposta orçamentária anual dos poderes da União, ou seja, é um elemento de ligação entre o PPA e a LOA.

Enquanto isso, Silva (2019) complementa que a origem da LDO se deu por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988 e afirma que essa norma é um instrumento técnico-legal que organiza os objetivos do PPA, interligando-o à LOA, além de ser promulgada pelo Poder Executivo a cada ano financeiro antes da preparação do PLOA, pois tem como uma de suas funções principais a de servir de orientação para a elaboração do orçamento anual.

Outra característica da LDO é a possibilidade de ser uma forma de autorização de despesas, quando preenchidos dois pré-requisitos: (i) constar no seu texto a

possibilidade de liberação de duodécimos dos créditos orçamentários; e (ii) caso o orçamento anual (LOA) não seja aprovado até 31 de dezembro (PALUDO, 2016). Em relação às disposições legais sobre a LDO, tem-se na Constituição Federal de 1988 o artigo 165, que traz a sua conceituação:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, 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. (BRASIL, 1988).

No artigo 165 da Constituição Federal, existem dois parágrafos que abordam a LDO e justificam a importância de tais assuntos nessa pesquisa porque, entre as metas e as prioridades do governo federal, tem-se a obrigatoriedade de fixar as despesas de capital para o próximo exercício. Outra função está na orientação da elaboração da LOA, como demonstrar no texto as mudanças na legislação tributária e fixar a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Entre os documentos pertencentes à LDO, existe o plano dos agregados fiscais e o quantitativo proporcional dos recursos de investimentos, que deverão ser disponibilizados dentro da LOA para continuidade das despesas de capitais em andamento.

Nos dois parágrafos que apresentam a função principal da LDO de ligação entre o PPA e a LOA, acrescenta-se os temas que precisam estar na sua redação, como as alterações na legislação tributária e a fixação da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, além de contemplar a obrigação de ter um anexo para dois anos posteriores com as projeções dos agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA. O objetivo é não interromper a continuidade das despesas de capitais que estavam em andamento nos anos anteriores, o que reforça seu papel de elo orçamentário entre as outras duas legislações.

Quanto às disposições sobre a LDO na LRF, verifica-se o papel de controle sobre o orçamento público exercido, principalmente pelos temas que devem constar em seu texto: (a) a saúde financeira do Estado, com igualdade do que se arrecada em receita e do quanto se gasta com despesas; (b) a possibilidade de limitar as emissões de empenhos para as despesas; (c) estabelecimento de regras para o controle de

gastos e avaliação dos resultados do alcance dos programas públicos; (d) fixar os requisitos exigidos para as transferências de recursos públicos a entidades públicas e privadas; (e) possuir o Anexo de Metas Fiscais com metas anuais para receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública no exercício corrente e nos dois posteriores; (f) conter o Anexo de Riscos Fiscais, que busca examinar os passivos contingentes e outros riscos capazes de impactar de forma negativa as contas públicas, além de informar as ações que serão tomadas caso afete a execução orçamentária; e (g) ter um anexo específico (na mensagem encaminhada no projeto de Lei da LDO do Poder Executivo para o Legislativo), informando os objetivos (referente ao exercício subsequente) das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções dos principais agregados anteriores e as metas de inflação.

Transitando para a LOA com as visões dos pesquisadores e as disposições constitucionais e da LRF, o pesquisador Paludo (2013) conceitua a peça orçamentária anual como um documento legal que estrutura as previsões de receitas e as autorizações de despesas do Estado, limitado a somente um exercício financeiro, como resultado final do processo orçamentário coordenado pela SOF.

Já Kohama (2016) entende a LOA de forma diferente, como um instrumento gerencial. Assim, a LOA seria um conjunto de ações programadas para serem executados, com o fim de alcançar os objetivos determinados para as demandas sociais, além de ser uma ferramenta de concretização das situações fixadas no PPA ao transformá-las em realidade com a execução do orçamento. É necessário considerar, também, as disposições obrigatórias da LDO a serem aplicadas na LOA.

Em outra perspectiva agregadora com os demais estudiosos citados, Costa (2015) declara que a LOA é uma ferramenta normativa que designa as receitas e calcula as despesas em um ano, demonstrando a política econômica e financeira de curto prazo do governo. Ressalta, ainda, a sua importância como orçamento-programa que afere o desempenho do que foi proposto em programas orçamentários e faz junção da execução orçamentária ao planejamento central.

Em uma posição diferente, mas somativa, Silva (2019) destaca que a LOA é o normativo de aprovação do orçamento do governo anual, bem como um planejamento em programas orçamentários orçados levando em conta, em sua composição, as previsões de receitas e as estimativas de despesas. De forma simples, pode-se dizer que é “o fazer” do governo no âmbito do nível operacional do Estado.

Ávila (2015) difere dos investigadores já assentados, referindo ser a LOA uma ferramenta de gestão ao estabelecer o planeamento em programas orçamentários com a fixação dos valores a serem efetivados e concretizados em cada atividade governamental, oferecendo aplicabilidade financeira direta. Enquanto o PPA e a LDO estão no plano ideológico do que é planejar, o orçamento anual é um instrumento que põe em efetivo as ações e os objetivos e executa todas as diretrizes planejadas para quatro anos (PPA) e para cada ano distintamente (LDO) (apesar de a LOA servir com a função de previsibilidade de modo objetivo e concreto para o período anual).

Por fim, Paludo (2013) contribui com mais alguns aspectos da LOA: (i) é uma lei ordinária formal ao perpassar todo o processo legislativo (discussão, votação, aprovação e publicação), mas não possui sentido material, ou seja, não gera um novo direito ou um direito subjetivo; (ii) é um documento que estabelece a gestão anual dos recursos públicos, além de ser necessária a autorização, na LOA ou em outra lei, de créditos adicionais para uma nova despesa; (iii) outro modo de se denominar a LOA é lei de meios, pois ela assegura os créditos orçamentários e os recursos financeiros para a realização dos planos, dos programas, dos projetos e das atividades dos entes governamentais; (iv) é uma ferramenta de planeamento que coloca em ação os programas contidos no PPA em curto prazo; (v) no PLOA, são indicadas as prioridades estabelecidas no PPA e as metas a serem alcançadas no exercício financeiro; (vi) é com as autorizações da LOA que as despesas do ano são executadas; (vii) sua composição une os orçamentos fiscal, de seguridade social e de investimento das estatais; (viii) o plano orçamentário é formado pelas previsões de recursos financeiros a serem arrecadados e o estabelecimento das despesas a serem executadas pelos três poderes da União – o Legislativo, o Executivo e o Judiciário; e (ix) as metas fiscais detalhadas na LDO são cumpridas na execução da LOA (PALUDO, 2016).

Quanto às disposições constitucionais e legais sobre a LOA, o artigo 165 da CF estabelece, a partir do parágrafo quinto, algumas de suas características: (a) a LOA é composta por três orçamentos: fiscal, de investimento e da seguridade social; (b) o PLOA é encaminhado junto com um demonstrativo regionalizado sobre os efeitos de natureza financeira, tributária e creditícia; e (c) o papel do orçamento fiscal e de investimento, entre outras funções, é reduzir desigualdades inter-regionais, levando em consideração o critério populacional para efetivar essa ação (BRASIL, 1988).

Além dos aspectos apontados nos parágrafos constitucionais, existe, ainda no artigo 165 da CF de 1988, uma disposição sobre a LOA, incluída pela Emenda

Constitucional nº 100 de 2019, que repercute no tema de investimento público. Assim, a Constituição estabelece que o orçamento anual deve prever, para os exercícios financeiros, as despesas com aplicações em investimentos plurianuais ou que estão em andamento (BRASIL, 1988).

Ao analisar essas disposições constitucionais, nota-se várias características e funções na LOA: (a) sua composição ser derivada de três orçamentos (fiscal, de investimento e de seguridade social); (b) ter um anexo em seu projeto de lei que demonstra os efeitos dados por região pelos benefícios fiscais concedidos que diminuem a arrecadação das receitas públicas e pelos impactos que podem aumentar os gastos públicos; (c) por meio da execução do orçamento (somente recursos arrecadados do orçamento fiscal e da seguridade social), tem como um de seus fins o de reduzir as desigualdades entre as regiões, baseado no critério populacional entre os diferentes lugares; (d) ressalta o princípio orçamentário da exclusividade da LOA para abordar somente assuntos relacionados à previsão da receita e à fixação da despesa, com ressalva para a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito ordinária ou por antecipação da receita; (e) obrigação do gestor público de ter que executar as programações orçamentárias da LOA, utilizando-se dos meios necessários para alcançar a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade; e (f) a possibilidade de ter em suas disposições previsões de despesas para anos posteriores, com detalhamento dos investimentos plurianuais e dos que estão em execução.

Na disposição do artigo 167 da Constituição Federal, tem-se uma previsão de destaque sobre a LOA, relacionada à proibição de se ter programas ou projetos de governo que não estejam incluídos na lei orçamentária anual (BRASIL, 1988). Nota-se a importante função da peça orçamentária anual em prever e controlar o gasto público e dar publicidade a todos cidadãos que acompanham a LOA. Se há algum programa de governo ou projeto a ser implementado, é preciso que ele esteja contemplado no orçamento federal anual.

Quanto aos dispositivos sobre a LOA na LRF, foi reservada a Seção III, denominada “Da Lei Orçamentária Anual”, para tratar dessa peça orçamentária, com alguns pontos principais sobre o orçamento anual no artigo 5º. De acordo com a LRF, o projeto legal da LOA deve ter correspondências com o PPA e a LDO, bem como obedecer à LRF, além da obrigação de constar a reserva de contingência, destinada à salvaguarda caso ocorra algum passivo contingente ou um risco fiscal imprevisível.

A LOA deve fixar, como forma de planejar o gasto governamental e controlar a dívida pública, seja mobiliária ou contratual, quais serão as receitas que a atenderá, além ordenar que o refinanciamento da dívida pública deve estar estruturado no orçamento anual de modo separado. Essas disposições demonstram o papel da LOA em estar em conformidade com o PPA quanto às despesas de investimento superior ao período financeiro, para não constar dotações que não tenham sido incluídas no PPA (BRASIL, 2000).

Quanto às disposições a serem discriminadas na LOA, a LRF destaca algumas no artigo 5º, como a importância de se ter um valor de reserva de contingência para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. Ainda, não se deve ter dotações para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não acompanhe previsão no PPA ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme também disposto no artigo 167 da Constituição (BRASIL, 2000; 1988).

Tendo em vista todo o percurso dessa seção, foi alcançado um amplo conhecimento de cada peça orçamentária por meio de pesquisadores do tema, com suas conceituações e ponderações, além de trechos importantes das disposições constitucionais e da LRF. A construção desse arcabouço teórico é fundamental para o entendimento do leitor sobre o planejamento orçamentário federal, que perpassa três instrumentos legais interligados para realizar uma gestão orçamentária eficiente: o PPA, a LDO e a LOA.

Não obstante, ainda dentro da perspectiva de gerir os recursos orçamentários da melhor forma possível, tem-se a seguir um assunto essencial na abordagem dessa pesquisa, que contribui para uma melhor compreensão sobre as fases do processo orçamentário.

3.4 CICLO ORÇAMENTÁRIO

O Ciclo Orçamentário é composto de quatro fases dispostas em sequência e desenvolvidas pelo processo orçamentário: (i) elaboração; (ii) estudo e aprovação; (iii) execução; e (iv) avaliação (KOHAMA, 2016). Paludo (2016) conceitua o ciclo orçamentário como um período maior que o exercício financeiro, no qual são realizadas as atividades típicas do orçamento público: a elaboração orçamentária no

ano anterior; a execução e o controle no exercício financeiro corrente; e, ao final, o controle e a avaliação no ano posterior.

Detalhando as fases desse processo orçamentário circular, a elaboração é a etapa na qual são feitas as propostas orçamentárias, com a coordenação da SOF e a participação dos OSs, das UOs e das Unidades Administrativas. São realizados os estudos preliminares, fixadas as prioridades e os objetivos e estimados os recursos financeiros necessários à realização dos programas que serão inseridos no orçamento (PALUDO, 2016).

O estudo e a aprovação do PLOA são feitos dentro do Poder Legislativo, na Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização. São realizadas diversas atividades, como relatórios preliminares, apresentação de emendas, discussões e votações, aprovação do parecer final, encaminhamento ao Plenário do Congresso Nacional e aprovação final em votação conjunta na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Ao final, o projeto é enviado ao Presidente da República para sanção e publicação no Diário Oficial da União (DOU) (PALUDO, 2016).

A execução trata das aplicações dos recursos financeiros, passando por todas as fases da despesa, e é iniciada após a publicação da LOA, quando a SOF descentraliza as dotações orçamentárias aos Órgãos Setoriais por meio da Nota de Dotação (ND). Estes descentralizam os créditos orçamentários para as UOs por meio de Nota de Crédito (NC) (PALUDO, 2016).

Por fim, o controle da execução dos orçamentos acontece durante a fase de execução e após o exercício financeiro, através dos controles interno (poderes da União) e externo (Congresso Nacional). Esses controles são levados a cabo por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União com a Administração direta e indireta, verificando a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas (PALUDO, 2016).

Kohama (2016) complementa a ideia das etapas do ciclo orçamentário. Assim, a elaboração do orçamento significa estabelecer os objetivos concretos para o período considerado, como fixar o quantitativo necessário para ser utilizado em recursos humanos, materiais e financeiros, visando alcançar as metas. O estudo e a aprovação são realizados pelo Poder Legislativo, os representantes do povo, tomando decisões para alcançar as necessidades dos serviços públicos pela autorização e provisão de recursos financeiros.

A execução do orçamento ocorre em todo o período estabelecido pelas leis orçamentárias, com o fim de concretizar as metas orçamentárias fixadas nas dimensões de tempo estabelecidas para o setor público. Ainda, a avaliação está basicamente em julgar o quanto se alcançou dos objetivos fixados no orçamento e a eficiência/efetividade com que foram realizadas as ações empregadas para tais fins, verificando a racionalidade na utilização dos recursos (KOHAMA, 2016).

Jund (2006) resume o conceito do que é o ciclo orçamentário nos seguintes agrupamentos de etapas: (i) elaboração do projeto de lei orçamentária; (ii) apreciação, estudo e proposição de emendas; (iii) votação, sanção e publicação da lei orçamentária; (iv) aplicação da lei orçamentária, ou melhor, execução orçamentária; e (v) controle, acompanhando e avaliando a execução orçamentária, e após o encerramento do período de vigência da legislação.

Para Ávila (2012), o ciclo orçamentário, ou o processo orçamentário, é contínuo, dinâmico e flexível, perpassando as etapas de elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação dos programas orçamentários em termos do que será necessário em aspectos físicos e financeiros, além de ser realizado no período em que se processam as atividades típicas do orçamento público (não se confunde com o exercício financeiro).

Outros aspectos levantados desse processo orçamentário é que ele é condição para a compreensão do orçamento como uma ferramenta de planejamento das ações a serem alcançadas, ou melhor, ele demonstra quais são as fases formais que deverão acontecer e a importância do cumprimento e da aplicabilidade das disposições da LRF (ÁVILA, 2012).

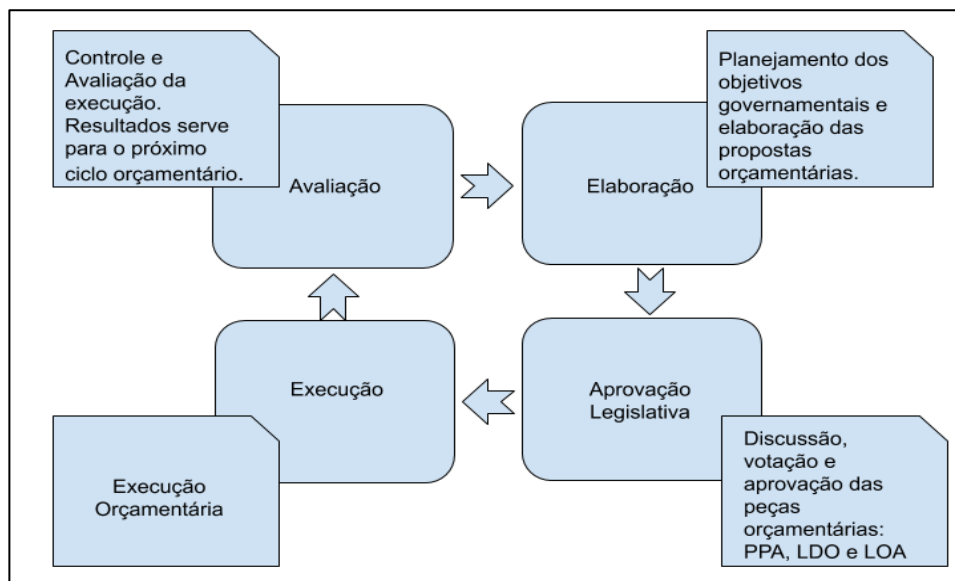
Pelas visões dos autores trazidos acima, pode-se visualizar o ciclo orçamentário como um processo maior que o período de um ano civil e marcado pela flexibilidade e pelo dinamismo. Em geral, apresenta quatro fases: elaboração, estudo e aprovação, execução e controle. A elaboração é realizada no ano anterior à execução orçamentária, destacando-se o papel fundamental do Poder Executivo com a atuação e a interação de outros agentes importantes, como a SOF, os OSs e as UOs.

A fase de estudo e aprovação ocorre quando o Executivo envia ao Legislativo o projeto de orçamento público, sendo desenvolvidas as funções de apreciação, estudo e alterações, caso necessário, por meio de proposição de emendas. Já a execução orçamentária se dá quando o orçamento é aprovado e publicado. Nessa

fase, a SOF comunica os OSs que serão emitidas Notas de Dotação (NDs) para cada um e estes as UOs que foram publicadas Notas de Crédito (NCs) em seu favor, iniciando a aplicação dos recursos orçamentários com a efetivação da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento).

Ao final, tem-se o controle da execução, cuja fase é iniciada pelo monitoramento desde quando se passa a executar o orçamento público de modo interno, em cada UO ou OS, e após o período anual de execução do orçamento, pela função de controle interno do Poder Executivo e externo do Legislativo. Após discorrer sobre as etapas do processo do ciclo orçamentário, suas fases são destacadas a seguir (Figura 8).

Figura 8 - As fases do processo orçamentário



Fonte: Adaptado de Carvalho (2017).

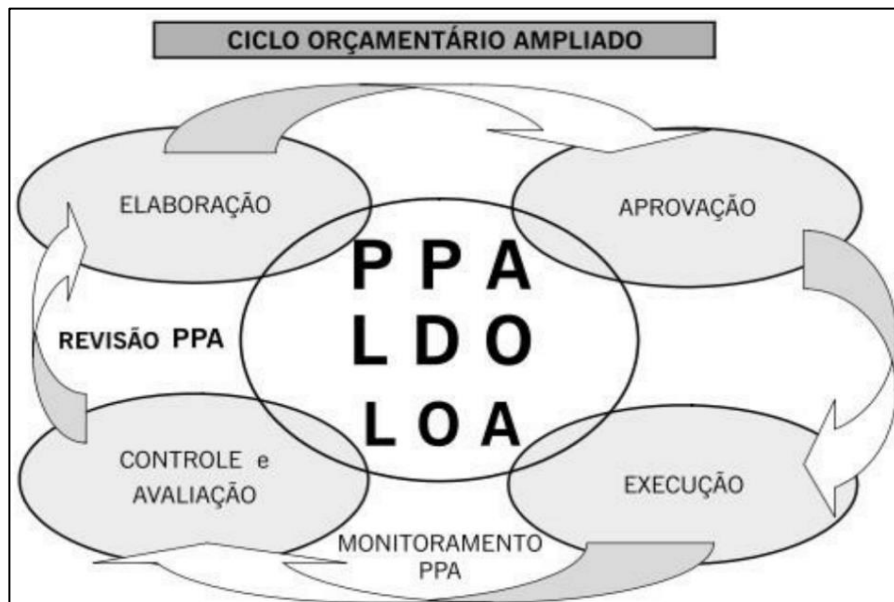
O ciclo referenciado na Figura 8 é um processo em continuidade, sucessivo em algumas etapas e simultâneo, no qual há a elaboração das peças orçamentárias, a votação e a aprovação desses instrumentos, a execução do orçamento e o acompanhamento, desde a etapa anterior, com avaliação e controle de como foi feita a execução, possibilitando avaliar se devem ser tomadas ações corretivas para melhorar a eficiência ou a efetividade dos gastos no setor público.

Outra maneira de vislumbrar o ciclo orçamentário é de forma ampliada, ou seja, o ciclo de planejamento do orçamento federal é iniciado com a elaboração, a

discussão, a votação e a aprovação do PPA e da LDO. Por fim, a elaboração, a discussão, a votação e a aprovação, a execução, o controle e a avaliação da LOA (PALUDO, 2016). Nota-se que o ciclo orçamentário possui várias etapas e cria uma necessidade de tempo superior ao do exercício financeiro, ainda mais para a última etapa de avaliação, feita após a execução do orçamento. Quando se amplia o ciclo, incluindo o processo orçamentário do PPA e da LDO, passa-se a ter um processo de longo prazo (JUND, 2006).

Desse modo, para ilustrar esse processo ampliado do ciclo orçamentário de planejamento e orçamento federal, é trazida a Figura 9.

Figura 9 - Ciclo orçamentário ampliado



Fonte: Paludo (2016).

Nesse aspecto, Silva (2019) destaca o ciclo orçamentário amplificado como um conjunto dos instrumentos de planejamento e controle voltados às ações de elaboração, discussão, aprovação e execução do PPA, da LDO e da LOA, cujo ciclo dura 4 anos. Esse prazo é determinado pelo PPA, o qual perpassa, sucessivamente, quatro LOAs embasadas em outras quatro LDOs, especificadas em cada ano e formando um processo orçamentário quadrienal.

Assim, outra denominação possível é ciclo de planejamento e orçamento federal (ou ciclo orçamentário ampliado), que tem como primeira etapa as ações de elaboração, discussão, votação e aprovação do PPA, prosseguindo com o segundo

conjunto de ações para a LDO e o terceiro grupo de ações de elaboração, discussão, votação e aprovação, execução, controle e avaliação da LOA (PALUDO, 2016).

Ademais, Paludo (2016) detalha mais alguns aspectos desse processo orçamentário ampliado com a avaliação do PPA em tempo real, bem como a verificação da concepção, da implementação e dos resultados obtidos no ano anterior com a revisão de todas essas informações geradas e registradas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Além disso, observa-se que a LDO não possui as fases de execução e avaliação, porém seu período é de 18 meses.

Considerando o que foi analisado sobre o ciclo orçamentário, é importante estudar, para a execução orçamentária de capital, as ferramentas para o controle e o monitoramento exercido em cada IFES e dentro da própria UFJF. Isso é feito após a aplicação e a análise dos questionários, sendo possível desenvolver formas de melhor acompanhar a execução de capital para a elaboração de propostas no PAE.

Desse modo, nessa seção foram abordados os conceitos de ciclo orçamentário e da sua modalidade ampliada com o embasamento teórico e estudiosos do tema, os quais ofereceram um amplo arcabouço doutrinário para contribuir com a realização da análise do caso da UFJF. Para compreender quais são os tipos de fontes de recursos públicos aplicados ao orçamento, são abordadas a seguir as receitas orçamentárias públicas, cujo assunto é importante para possíveis propostas de ação deducional em novas fontes de verbas públicas de arrecadação própria de investimento.

3.5 RECEITA ORÇAMENTÁRIA

Essa seção trabalha com o conceito de receita pública com apoio dos autores da temática, desenvolvendo definições sobre as arrecadações públicas presentes em normas legais e em documentos de instituições públicas, bem como buscando definir a principal classificação de receita pública, com destaque para as de capital.

De forma geral, as receitas públicas orçamentárias são entradas de recursos financeiros na conta do Estado e se dividem em duas modalidades: (a) as receitas orçamentárias, que representam a imediata disponibilidade de recursos financeiros ao erário; e (b) as extraorçamentárias, que são entradas de recursos públicos de maneira compensatória, ou seja, que não podem ser usadas de forma regular pela Administração Pública (MTO, 2020).

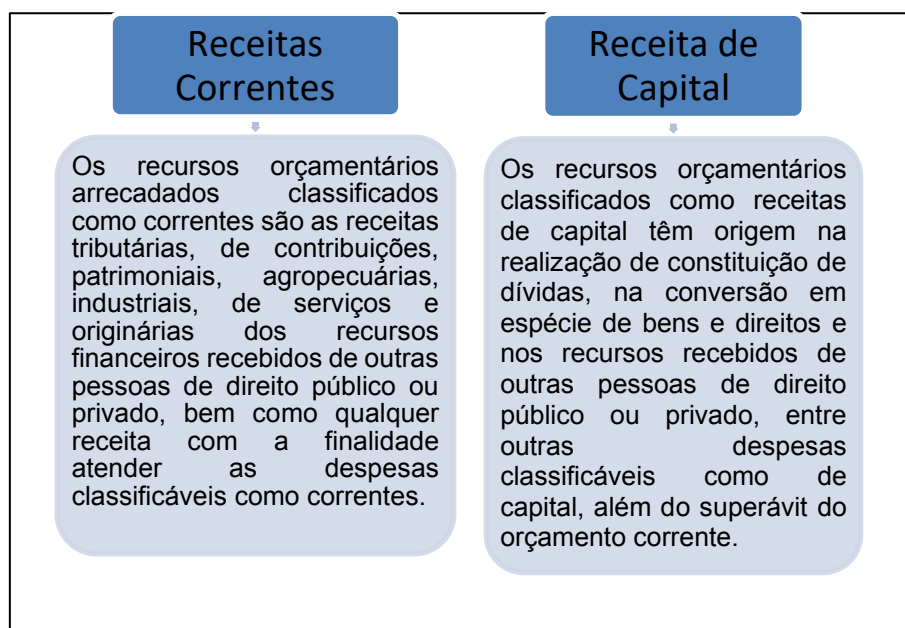
Silva (2005) informa que as receitas públicas correspondem a toda e qualquer entrada de recursos financeiros aos cofres públicos. Sua natureza é de demonstrar uma previsão de expectativa de receita por parte do Estado e de planejar o que se pretende arrecadar no exercício financeiro para custear as despesas públicas do período.

Nota-se que compreender a divisão de receita pública em orçamentária, que é o efetivo uso dos recursos arrecadados, e extraorçamentárias, que são valores já comprometidos que não podem ser usados em razão de obrigação de pagamento, é fundamental para visualizar as possíveis fontes de receita de capital a serem propostas no PAE.

Nesse sentido, a classificação da receita pública em função da sua natureza e dos grupos de receita são importantes na pesquisa para compreender a proposta de PAE aplicável à UFJF. Assim, optou-se por abordar somente a classificação considerada pela Lei nº 4.320/1964, que contribuiu na composição do terceiro capítulo dessa pesquisa.

A classificação orçamentária por natureza de receita é estabelecida pelo §4º do artigo 11 da Lei nº 4.320/1964 e, para facilitar a compreensão do dispositivo, foi construída a Figura 10.

Figura 10 - Receita pública por categoria econômica



Fonte: Adaptado da Lei nº 4.320/1964.

Em outra perspectiva do que são as receitas de capital, de Magalhães, Elizete Aparecida *et al.* (2006) refere que “receitas de capitais são conhecidas como secundárias ou [...] por mutação patrimonial”. Cabe destacar que a gestão dessas receitas deve ser eficaz para que o órgão ou a entidade pública tenha origem de recursos para poder investir na prestação de serviço público e na sua melhoria. Caso não seja feita de forma eficiente, corre-se o risco de reduzir as fontes de recurso financeiro para a promoção do crescimento.

Já para Giacomoni (2012), a forma de classificar a receita ou a despesa pelo critério econômico corresponde, dentro da Administração Pública, à origem do financiamento, que são as variáveis macroeconômicas de consumo (receita e despesas correntes) e de investimento (receitas e despesas de investimentos). Observa-se ainda que, resultando em superávit ou déficit do orçamento corrente, levar-se-á ou não o saldo para compor a poupança governamental e viabilizar investimentos.

A seção perpassou a receita pública na visão dos estudiosos da temática, prosseguiu para as definições das arrecadações públicas nas normas legais, como a Lei nº 4.320/1964, e ressaltou pontos em documentos de instituições públicas que discorrem sobre a principal classificação da receita, com destaque para as de capital que contribui na construção do último capítulo desse estudo. A seguir, é abordada a despesa pública, assunto vital para o entendimento da próxima seção.

3.6 DESPESA PÚBLICA

Aborda-se, nesse momento, primeiramente o conceito de despesa pública a partir de estudiosos sobre o tema e, na sequência, são expostas as definições das classificações orçamentárias dos gastos públicos em normas legais, como a Lei nº 4.320/1964, e em documentos de instituições públicas, como o Manual do Siafi, o MTO e o Manual de Contabilidade Pública aplicado ao Setor Público (MCASP).

Após essa exposição, são descritas as fases da realização da despesa pública orçamentária, divididas em empenho, liquidação e pagamento. Ainda, ressalta-se em todo esse percurso as principais classificações da despesa pública de capital, de modo a apoiar a construção do quarto capítulo.

Em relação ao conceito, na perspectiva de Kohama (2016) despesa pública é o conjunto de dispêndios determinados na lei orçamentária ou em leis especiais que têm como propósito servir à execução e à prestação dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais, garantir o pagamento da dívida pública e cumprir as obrigações de entrada de recursos financeiros transitórios no caixa único, como os valores recebidos em cauções, depósitos e consignações.

Aprofundando o conceito, para Baleeiro (1969 *apud* HARADA, 2018) a despesa pública possui duas acepções: (i) é qualquer forma de gasto aplicado pelo Estado, ou quando é realizada por qualquer outra pessoa jurídica de direito público, para a prestação dos serviços necessários ao interesse público; e (ii) é a utilização de uma quantidade determinada de recursos financeiros por meio de uma autoridade ou um agente público competente, para a qual já existia uma prévia autorização legislativa para esse tipo de execução com o intuito de prover bens e serviços públicos aos cidadãos.

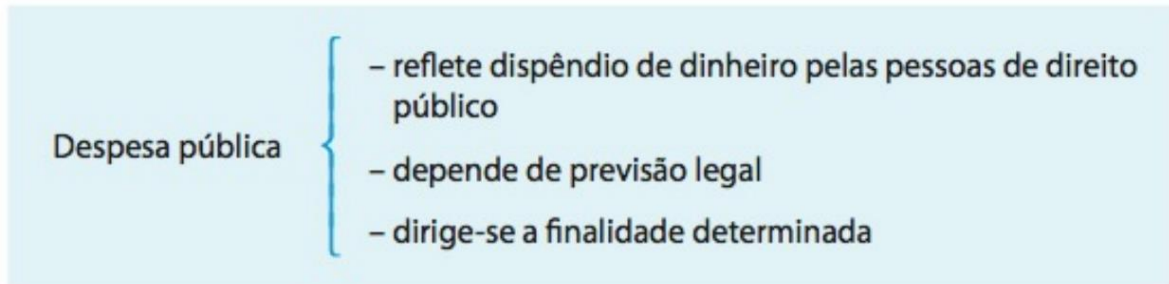
Harada (2018) agrega os investigadores citados ao defender que a despesa pública tem, na sua natureza conceitual, uma relação entre o emprego da verba pública e a finalidade de atender ao interesse público, uma das funções primordiais do Estado. Além disso, afirma que é o uso do dinheiro voltado a alcançar os objetivos públicos, como as execuções de obras e a prestação de serviços.

Em outra perspectiva, Regis de Oliveira (2010) define a despesa pública de modo direto, como a aplicação dos recursos monetários arrecadados para as finalidades públicas, no atendimento e no alcance dos objetivos planejados pelo Estado. Lafayete Petter (2010) estabelece, através de um viés legal, as aplicações dos recursos públicos fixadas pelas dotações orçamentárias, determinadas pela Lei do Orçamento e executados por meio de um agente público competente. Destaca, ainda, que as demandas sociais geram a necessidade de executar os dispêndios públicos.

Outra forma de visualizar a despesa pública é através de Ana Squizzato (2013), que atribui duas visões à temática. A primeira perspectiva é no sentido geral ou amplo, definindo-a como qualquer uso do dinheiro público para garantir os fins públicos do Estado. A segunda forma de visualizar é no sentido específico ou orçamentário, que é empregar determinado valor em espécie financeira, previamente autorizada na lei do orçamento, para alcançar uma finalidade estabelecida.

Inclusive, Squizzato (2013) ilustra tal conceito de modo a esclarecer a definição do termo, conforme a Figura 11.

Figura 11 - Conceito da despesa pública



Fonte: Squizzato (2013, p. 09).

Nota-se que, pelo apanhado doutrinário da conceituação de despesa pública, é essencial determinar os aspectos do gasto público: (a) serve para financiar a prestação dos serviços públicos pela Administração Pública direta ou indireta; (b) tem como característica ter sido aprovado em texto legal, o que demonstra o controle pelo Poder Legislativo das verbas públicas; e (c) é o emprego do orçamento público com o objetivo de ofertar um produto ou serviço público aos cidadãos.

Transitando para as classificações da despesa pública através do ponto de vista da Lei nº 4.320/1964, foram analisados os documentos orçamentários oficiais do Governo Federal e as visões dos pesquisadores. A Lei nº 4320/1964 dispõe sobre as normas gerais do direito financeiro, destinando o capítulo denominado “Da Despesa” para esclarecer alguns pontos sobre o assunto. O artigo 12 disciplina a classificação da despesa pública em duas categorias econômicas, as correntes e as capitais, descritas no Quadro 2.

Quadro 2 - Classificação econômica legal da despesa pública

DESPESAS CORRENTES	ELEMENTOS DA DESPESA	DESPESAS DE CAPITAL	ELEMENTOS DA DESPESA
Despesas de Custeio	Pessoa civil Pessoal militar Material de consumo Serviços de terceiros Encargos diversos	Investimentos	Obras públicas Serviços em regime de programação especial Equipamentos e instalações Material permanente

			Participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades industriais ou agrícolas
Transferências Correntes	Subvenções sociais Subvenções econômicas Inativos Pensionistas Salário família e abono familiar Juros da dívida pública Contribuições de previdência social Diversas transferências correntes	Inversões Financeiras	Aquisição de imóveis Participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades comerciais ou financeiras Aquisição de títulos representativos de capital de empresa em funcionamento Constituição de fundos rotativos Concessão de empréstimos Diversas inversões financeiras
		Transferências de Capital	Amortização da dívida pública Auxílios para obras públicas Auxílios para equipamentos e instalações Auxílios para inversões financeiras Outras contribuições

Fonte: Brasil (1967)

Verifica-se que o Quadro 2, construído com base na disposição legal, esclarece quais são as duas categorias econômicas da despesa pública, as correntes e as de investimento, bem como descreve os elementos da despesa pública de cada classificação. Outra disposição da Lei nº 4320/1964 está no artigo 15, §2º, que preconiza, dentro da classificação da natureza das despesas de capital, a subclassificação quanto a materiais permanentes, definida em sua natureza como os bens de prazo durável maior que dois anos.

Nesse sentido, passa-se a discutir as fases de execução de uma despesa pública, com o apoio das normas legais e dos autores. Essas etapas são detalhadas no MCASP (2022), que divide a execução da despesa pública em dois momentos: o planejamento e a execução. A primeira fase tem como subfases a fixação da despesa, a descentralização dos créditos orçamentários, a programação orçamentária e financeira, e o processo de licitação e contratação. A segunda etapa tem as subfases empenho, liquidação e pagamento.

Na Lei nº 4.320/1964 está prevista a definição das fases da execução da despesa pública a partir do capítulo III, que trata desse instituto, cujos artigos, discriminados por fase da execução, estão dispostos no Quadro 3.

Quadro 3 - Fases da despesa pública na execução do orçamento

EMPENHO	<p>Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.</p> <p>Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.</p>
LIQUIDAÇÃO	<p>Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.</p> <p>§ 1º Essa verificação tem por fim apurar: I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.</p> <p>§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.</p>
PAGAMENTO	<p>Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.</p> <p>Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade.</p>

Fonte: Adaptado da Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964).

Nota-se, pelo texto legal, que há um processo em etapas para a execução da despesa pública, dividida em empenho, liquidação e pagamento. Para esse estudo, é vital compreender melhor essas etapas, uma vez que se trata de um dos pontos principais da pesquisa sobre a execução das despesas de capital.

Ao aprofundar no tópico, Harada (2018) informa que o empenho é o modo de garantir parte do orçamento por meio da reserva de saldo disponível ou da dotação inicial, com observação de que tal procedimento não gera a obrigação de pagar, pois pode ser cancelado ou anulado unilateralmente pelo gestor público a depender da circunstância, ou pode ser reforçado com uma nova dotação complementar antes de vencer a dívida. A etapa é efetivada pela emissão da nota de empenho.

Quanto à segunda fase, a liquidação tem a função de tornar líquida e certa determinada obrigação já empenhada e, similar ao empenho, não há obrigação de

pagar. Por fim, na terceira fase é realizado o pagamento da despesa pública, representado por uma ordem de pagamento autorizada por um despacho da autoridade competente, que determina o adimplemento, seja pessoa física ou jurídica (HARADA, 2018).

Paludo (2016) informa que, após autorizada a despesa pública na LOA, ela percorre os três estágios fixados na Lei nº 4.320/1964. O autor ressalta que existe a obrigatoriedade de perpassar essas etapas para qualquer despesa orçamentária, não podendo haver inversão de nenhuma delas. Na primeira, ocorre o empenho, cuja função é a reserva da dotação para um objetivo específico, sendo uma ferramenta da gestão pública para acompanhar e controlar a execução do orçamento. É feita a emissão da nota de empenho, documento que garante a validade do empenho da despesa (PALUDO, 2016).

Em um segundo momento, tem-se a liquidação da despesa, que representa a comprovação de que o credor (fornecedor) cumpriu todas as obrigações constantes no empenho, como a entrega dos materiais ou a execução dos serviços contratados, conforme as quantidades, as especificações e o prazo previamente definido na nota de empenho ou no contrato. O credor emite a nota fiscal do serviço ou do bem fornecida à Administração Pública (PALUDO, 2016).

Por fim, na terceira etapa ocorre o pagamento, caracterizado como o efetivo desembolso financeiro ao credor, por meio de cheque nominativo, ordem de pagamento ou crédito em conta. Observa-se que a maioria dos pagamentos é realizada mediante emissão de ordem bancária por meio do SIAFI e que poucos são pagos por cheque bancário (PALUDO, 2016).

Desse modo, a seção percorreu a definição de despesa pública, com aporte teórico de diferentes pesquisadores do assunto, e as classificações orçamentárias dos gastos públicos em normas legais, como a Lei nº 4.320/1964, e em documentos públicos, como o MTO. Ainda, analisou-se as fases da realização da despesa pública orçamentária, com base legal e doutrinária. Em síntese, a seção buscou apoio para a compreensão do caso estudado para, a seguir, analisar a trajetória metodológica adotada nessa dissertação.

3.7 PERCURSO METODOLÓGICO

Nessa seção, são apresentados a metodologia científica e o roteiro de pesquisa utilizados nessa dissertação através de alguns assuntos que são abordados em sequência: a classificação dessa pesquisa, os métodos científicos adotados e as etapas que foram desenvolvidas.

A presente investigação se utiliza da metodologia de estudo de caso para analisar parte da execução de recursos de capital dentro da UFJF. Martins (2004, p. 289) afirma que “essa metodologia trabalha sempre com unidades sociais, ela privilegia os estudos de caso — entendendo-se como caso, o indivíduo, a comunidade, o grupo, a instituição”. Em linha similar, Minayo (2002, p. 21/22) corrobora na caracterização da presente pesquisa como qualitativa:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Assim, a pesquisa se desenvolveu como um estudo de caso qualitativo, que é caracterizado pela investigação no período delimitado entre os anos de 2015 e 2021 com comparações entre cinco Universidades federais e a UFJF acerca do valor empenhado e do total autorizado para ser utilizado em recursos de capital pelas Universidades. Ademais, o estudo de caso pode ser

[...] caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa, ou uma unidade social. Visa conhecer em profundidade o seu “como” e os seus “porquês”, evidenciando a sua unidade e identidade próprias. É uma investigação que se assume como particularística, isto é, que se debruça deliberadamente sobre uma situação específica que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir a que há nela de mais essencial e característico. (FONSECA, 2002, p. 33).

Outras classificações são possíveis para essa pesquisa, as quais levam em consideração a natureza da pesquisa, a forma de abordar o problema, os objetivos do estudo e os procedimentos técnicos aplicados. Todas essas classificações são analisadas a seguir e tiveram como base as obras de Silva e Menezes (2005) e de Gil (1991), cujas proposições analisam a estrutura de um estudo acadêmico.

Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, na qual a finalidade foi gerar conhecimentos para aplicação prática dentro da UFJF, relacionada a um problema de pesquisa relativo à gestão de recursos de capital (SILVA; MENEZES, 2005; GIL, 1991).

Em relação à forma de abordar o problema, o estudo foi classificado como quantitativo-qualitativo, pois foram usadas porcentagens para contribuir na análise orçamentária da entidade pesquisada em comparação com outras Universidades. A abordagem qualitativa foi empregada na interpretação do fenômeno, ao descrever, analisar e atribuir significados com base na visão de um pesquisador que atua na UFJF (SILVA; MENEZES, 2005; GIL, 1991).

No tocante aos objetivos, a pesquisa foi classificada como exploratória, pois foram aplicados questionários e entrevistas com agentes públicos experientes na temática estudada, bem como foi feita uma análise comparativa com exemplos que estimulam a compreensão do problema na instituição em questão (SILVA; MENEZES, 2005; GIL, 1991). Ainda, trata-se de uma pesquisa descritiva, dado o objetivo de descrever as características orçamentárias de capital da UFJF (levantamento de informações) por meio das técnicas padronizadas de coleta de dados (questionário, entrevistas e documentos) (SILVA; MENEZES, 2005; GIL, 1991).

Por fim, quanto aos procedimentos técnicos utilizados, tem-se uma pesquisa documental (foram feitas análises de documentos, como os relatórios orçamentários do SIGA Brasil), com levantamentos (usou questionário e entrevistas para interrogar diretamente as pessoas especialistas nas gestões orçamentárias de capitais nas entidades estudadas) e estudo de caso (pesquisou parte do processo orçamentário de investimento da UFJF para alcançar um conhecimento profundo e exaustivo do tema) (SILVA; MENEZES, 2005; GIL, 1991).

Prodanov e Freitas (2013) definem os métodos científicos como um conjunto de processos ou ações desenvolvidos para apontar qual foi o caminho, a técnica e o modo de pensamento empregado em uma investigação. Assim, são utilizados nessa pesquisa, entre os tipos de métodos científicos existentes, duas classificações trazidas por Prodanov e Freitas (2013): a metodologia da abordagem, ou as bases lógicas da investigação, e a de procedimentos, ou seja, as técnicas empregadas.

A metodologia de abordagem foi a hipotético-dedutiva, desenvolvida partir de três etapas. Na primeira, tem-se a formulação do problema e sua descrição clara e precisa, realizada no primeiro capítulo, com a identificação da situação problema na

UFJF e em comparação com outras Universidades federais sobre as informações orçamentária de capital, cuja base foi o banco de dados do SIGA Brasil. Na segunda fase, por meio de um capítulo de análise, usou-se do apoio teórico de estudiosos do tema para compreender melhor o objeto pesquisado, aplicou-se o pré-teste, melhorando o questionário aplicado nas Universidades comparadas, e as entrevistas, realizadas em dois setores internos da UFJF. Por fim, na terceira fase foi construído um capítulo com os resultados identificados nos questionários, nas entrevistas e nos relatórios do SIGA Brasil sobre os recursos de capital da UFJF e das outras entidades, o que permitiu formular propostas a serem implementadas na UFJF por meio do PAE (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Já a metodologia dos procedimentos, ou de métodos específicos, é relacionada às técnicas a serem desenvolvidas pelo pesquisador, as quais determinam como serão feitas as coletas de dados e a análise das informações, tornando o estudo mais objetivo possível. Essa conceituação dos métodos foi baseada em Prodanov e Freitas (2013 *apud* GIL, 2008).

Assim, os procedimentos metodológicos empregados foram o método comparativo, com a investigação da relação do valor empenhado e do total autorizado de capital da UFJF em comparação com outras cinco Universidades federais do estado de Minas Gerais no período entre 2015 e 2021. Ainda, utilizou-se o método monográfico, uma vez que o processo teve como propósito examinar o tema selecionado (comparações orçamentárias entre o empenho e o valor autorizado de capital da UFJF e das cinco Universidades federais selecionadas entre 2015 e 2021) para observar todos os fatores que influenciam nos números encontrados.

Antes de entrar nas etapas da pesquisa, faz-se necessário conceituar o que é uma pesquisa para compreender melhor as escolhas realizadas. Desse modo, Silva e Menezes (2013, p. 29) definem que a “pesquisa é um procedimento reflexivo e crítico de busca de respostas para problemas ainda não solucionados. O planejamento e a execução de uma pesquisa fazem parte de um processo sistematizado que compreende etapas”.

Desse modo, as etapas desenvolvidas nesse estudo foram fundamentais na busca de soluções para a questão-problema. Portanto, foram adotadas as seguintes fases: (1) decisão do tema; (2) revisão de literatura; (3) formulação do problema; (4) justificativa; (5) determinação de objetivos (geral e específicos); (6) metodologia; (7) levantamento de dados; (8) tabulação de dados; (9) análise dos resultados; (10)

conclusão da análise dos resultados; (11) redação e apresentação do trabalho científico (dissertação) (SILVA; MENEZES, 2005; GIL, 2002).

Para visualizar de forma mais completa a maneira como essas etapas foram empregadas, foi construído no Quadro 4 o percurso metodológico desenvolvido.

Quadro 4 - Etapas desenvolvidas no percurso metodológico

Etapas	
1	Foi escolhido o tema do orçamento público, intitulado “Um estudo propositivo e comparativo da gestão dos recursos orçamentários de investimentos da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) com outras cinco Universidades federais entre 2015 e 2021”, baseado nos seguintes critérios: (a) afinidade com orçamento público em estudos feitos durante a faculdade e em períodos anteriores; (b) desenvolvimento, durante as atividades laborais, da temática como apoio à gestão orçamentária da UFJF; e (c) identificação de indícios, por meio de conversas informais no ambiente interno da instituição, de que existem possíveis dificuldades na execução orçamentária dos recursos de capital.
2	Buscou-se levantar as principais referências da temática por meio da bibliografia preliminar, cujas obras foram fichadas e estudadas para inclusão dos autores na revisão bibliográfica desse estudo. A decisão de estudá-los se baseou nas seguintes considerações: (1) são estudiosos que, conforme conhecimento prévio, têm amplo domínio do tema, como Giacomoni (2012), Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), Castro (2011), Carvalho (2010) e Jund (2006); (2) são autores que já foram utilizados em trabalhos científicos do orientador dessa pesquisa e são referências na temática orçamentária: Harada (2018), Ppetter (2010) e Torres (2008); e (3) outros pesquisadores foram encontrados à medida em que se perpassaram as fases de escrita da pesquisa.
3	Propôs a formulação da questão-problema com seguinte redação: “como melhorar a gestão orçamentária de investimentos da UFJF, tendo em vista que o total anual dos valores de capital empenhados, dividido pelos valores de capital autorizados da UFJF entre 2015 e 2021, apresentou resultado menor em percentuais no período pesquisado quando comparado àquele das outras IFESs utilizadas como parâmetro?”.
4	Identificou-se as razões desse estudo nos seguintes termos: (a) apontamentos, nas Prestações de Contas de 2018 e 2019 da UFJF, que os recursos de capital são um risco externo e há ameaça de escassez continuada de recursos dessa natureza, que coloca desafios para a atualização de recursos de investimentos; (b) os recursos de capital têm reduzido nos últimos anos, com limitação de empenho e abertura de limite tardio que muitas vezes não corresponde ao valor da dotação prevista, o que dificulta e se torna um problema para o planejamento e a execução interna da UFJF na aplicação desses recursos; e (3) foram constatados em informações orçamentárias de capital de outras Universidades federais melhores rendimentos percentuais (entre 2015 e 2021) na utilização dos recursos de capital quando comparado à UFJF no período delimitado.

5	<p>Estabeleceu-se os objetivos: a) geral: “propor ações que melhorem a gestão e a execução orçamentária de investimento da UFJF por meio da coleta e da análise de dados das Universidades federais comparadas, que possuem melhor percentual entre o valor empenhado e o total autorizado de recursos de capital no período delimitado entre 2015 e 2021”; e b) específicos: (1) compreender a definição de orçamento público e de despesas de capital/investimento segundo a Lei nº 4.320/64; (2) entender gestão orçamentária de capital da UFJF, ainda que superficialmente, por meio da aplicação de questionário, visando levantar informações dentro das Universidades federais escolhidas para parametrizar a análise da gestão da execução orçamentária em investimento na UFJF; (3) descrever como se dá a execução orçamentária dos gastos de investimento da UFJF em sua relação com o MEC, a SOF e o MPO; e (4) fazer um PAE com propostas que permitam mitigar as dificuldades levantadas na UFJF.</p>
6	<p>Descreveu-se a metodologia de abordagem utilizada nesse estudo, qual seja o método hipotético-dedutivo desenvolvido em três fases. “Na primeira, tem-se a formulação do problema e sua descrição clara e precisa, realizada no primeiro capítulo, com a identificação da situação problema na UFJF e em comparação com outras Universidades federais sobre as informações orçamentária de capital, cuja base foi o banco de dados do SIGA Brasil. Na segunda fase, por meio de um capítulo de análise, usou-se do apoio teórico de estudiosos do tema para compreender melhor o objeto pesquisado, aplicou-se o pré-teste, melhorando o questionário aplicado nas Universidades comparadas, e as entrevistas, realizadas em dois setores internos da UFJF. Por fim, na terceira fase foi construído um capítulo com os resultados identificados nos questionários, nas entrevistas e nos relatórios do SIGA Brasil sobre os recursos de capital da UFJF e das outras entidades, o que permitiu formular propostas a serem implementadas na UFJF por meio do PAE (PRODANOV; FREITAS, 2013)”.</p>
7	<p>Levantou-se os dados por meio da utilização dos seguintes instrumentos, baseados em Silva e Menezes (2005): (1) um questionário validado em um pré-teste com aplicação de roteiro de entrevista estruturada ao especialista (validador), que é um dos responsáveis pela área orçamentária da UFJF, além de ter sido aplicado na amostra intencional, que representou um “bom julgamento” das cinco Universidades selecionadas; (2) duas entrevistas aplicadas na COSUP e na PROPLAN da UFJF; e (3) o uso de documentos que se deram pela emissão de vários relatórios das informações orçamentárias de capital, tanto da UFJF como das outras Universidades federais selecionadas.</p>
8	<p>Tabulou-se e apresentou-se os dados obtidos por meio da utilização do recurso computacional da planilha de cálculos estatísticos, com figuras e quadros (inseridos no terceiro capítulo junto ao PAE), devido às aplicações dos questionários nas Universidades federais escolhidas e nas entrevistas aplicadas no âmbito da UFJF.</p>
9	<p>Realizou-se as interpretações analíticas dos dados tabulados para responder à questão-problema, ao objetivo geral e aos objetivos específicos ao comparar as informações obtidas das Universidades federais e confrontá-las com as da UFJF, de modo a confirmar o pressuposto da pesquisa de que era possível identificar práticas de gestão de capital nessas instituições com possíveis aplicações adaptadas à realidade interna da UFJF.</p>
10	<p>Sistematizou-se os resultados obtidos com o estudo, explicitando os objetivos atingidos e os pressupostos confirmados, além de ter sido construído um Plano de</p>

Ação Educacional para propor ações de melhoria no processo orçamentário de capital na UFJF.

Fonte: Adaptado de Silva e Menezes (2005).

Diante de todo o percurso trilhado por meio dos métodos científicos, alcançou-se o objetivo inicial de demonstrar a classificação dessa pesquisa, os métodos científicos adotados e as etapas que levaram ao desenvolvimento dessa dissertação. Portanto, a próxima seção detalha quais foram os instrumentos utilizados no levantamento dos dados fundamentais para o decorrer da pesquisa, contribuindo com a construção do capítulo seguinte.

3.8 INSTRUMENTOS UTILIZADOS NA COLETA DE DADOS

A presente seção é formada pela apresentação das ferramentas de coleta de dados utilizadas na pesquisa e dos instrumentos de pesquisa com base no referencial teórico, bem como pela descrição do campo de investigação. De forma geral, a pesquisa documental partiu das análises das informações orçamentárias da UFJF, presentes no portal do orçamento federal do SIGA Brasil, entre os anos de 2015 e 2021. Na sequência, analisou-se os dados de investimento de algumas Universidades federais e escolheu-se cinco instituições do estado de Minas Gerais para serem usadas como comparação.

Após esse procedimento, constatou-se que essas entidades apresentaram resultados melhores por meio de um índice comparativo construído pelo pesquisador no decorrer da pesquisa, conforme descrito no segundo capítulo. A finalidade era comparar parte do processo de execução orçamentária dos recursos de capital da UFJF com as cinco Universidades federais escolhidas na investigação.

Na tomada de decisão dessa linha de investigação, foram consideradas como razões da escolha o fato de que os recursos de capital têm reduzido nos anos recentes, bem como tem ocorrido limitação de empenho e abertura de limite tardio que muitas vezes não corresponde ao valor da dotação prevista, o que dificulta a gestão desse tipo de recurso orçamentário e torna-se um problema para o planejamento e a execução interna da UFJF na aplicação desses recursos.

Além dessas justificativas, procedeu-se a busca por meio de diferentes documentos e foram encontradas as Prestações de Contas de 2018 e 2019 da UFJF,

onde foram levados em conta apontamentos de que os recursos de capital são um risco externo e que há uma ameaça de escassez continuada de recursos dessa natureza, o que coloca desafios para a atualização de recursos de investimentos.

Desse modo, foram utilizados os dados abertos de livre consulta ao cidadão como meio para levantar informações sobre os recursos de investimento no portal do orçamento federal (SIGA Brasil), que tem como fonte a base de dados do SIAFI. A partir da extração de vários relatórios para cada ano dentro do tempo delimitado da pesquisa, foram comparadas com a UFJF as outras Universidades federais que conseguiram melhor rendimento percentual pelo índice construído na pesquisa.

Dessa forma, outro instrumento aplicado à investigação foi a construção de um questionário, validado em um pré-teste com um especialista na área temática do orçamento público da UFJF e de cada uma das cinco Universidades federais investigadas. O propósito do instrumento foi a aplicação na área de execução orçamentária de cada Universidade federal escolhida, com o objetivo de conhecer em suas execuções de capital e possíveis boas práticas ou políticas orçamentárias utilizadas que podem ser propostas para a implantação, de modo adaptado, à realidade interna da UFJF no PAE.

Outra ferramenta foi a elaboração de duas entrevistas pré-testadas e aplicadas nos setores internos da UFJF, relacionados ao orçamento e à licitação, com o propósito de aprofundar a questão do processo orçamentário de investimento, desde o momento que se inicia o processo de autorização de aplicação dos recursos de capital até o processo de aquisição por meio da licitação.

Portanto, inicialmente trabalhei com a hipótese de que, a partir das análises comparativas com as instituições escolhidas, poder-se-ia construir sugestões de adaptações e de implantações de políticas e ações, a serem empregadas na UFJF para a melhoria da gestão dos recursos de capital, o que seria feito por meio da elaboração do PAE estabelecido no quarto capítulo.

Feitas essas considerações, passa-se a descrever os instrumentos de pesquisa utilizados com base nas visões dos pesquisadores desse tema, para esclarecer melhor as definições e as características desses instrumentos no levantamento de dados desse estudo. Antes, contudo, é necessário abordar a visão de Robert Yin (2001) sobre os três princípios que devem ser considerados no levantamento de dados para a realização de uma pesquisa. Assim, o pesquisador propõe as seguintes orientações (princípios), as quais foram usados nessa dissertação.

A primeira regra geral que deve ser considerada é a utilização de várias fontes e evidências que levam a um conjunto de fatos ou descobertas. Esse princípio foi utilizado na busca de dados em razão da análise de diferentes documentos (como relatórios e prestações de contas de anos anteriores), bem como da aplicação de questionários e entrevistas, levando às evidências necessárias para a proposição do PAE (YIN, 2001).

A segunda orientação é elaborar um banco de dados com os achados da pesquisa, a serem demonstrados no relatório final do estudo de caso. Essa regra foi adotada ao se ter apontado os achados, nessa dissertação, com as entrevistas realizadas e os questionários aplicados. O terceiro princípio é usar de forma lógica a interligação das evidências, dos dados coletados e das conclusões realizadas, o que foi feito no último capítulo ao relacionar cada evidência obtida para demonstrar as conclusões do estudo (YIN, 2001).

Passando para as definições teóricas dos instrumentos aplicados nesse estudo, Prodanov e Freitas (2013) conceituam o levantamento de dados por documentos como registros que não tiveram análise anterior de seu conteúdo. Na entrevista, propõe-se uma série de questionamentos de forma direta às pessoas sobre o que se deseja obter maior compreensão. Quanto ao teste-piloto ou pré-teste, ele é usado para esclarecer, ao pesquisador, a fixação das unidades de análise e dos métodos de coleta e de análise de dados.

Gil (2002) considera que o questionário é formado por diferentes perguntas ou questionamentos do pesquisador, que são respondidos pela escrita do pesquisado. Por sua vez, o pré-teste é um meio de avaliar o instrumento, assegurando que as suas disposições conseguem medir exatamente o planejamento inicial da obtenção de dados.

Para completar a conceituação de Gil (2002) sobre as ferramentas de aquisição de dados utilizadas nessa pesquisa, traz-se a visão de José Vieira (2010), que refere que levantar dados por meio de documentos é adquirir as informações expostas nesses registros, sejam físicos ou eletrônicos, e, a partir disso, buscar compreender o que está em seu conteúdo para melhorar as evidências e as argumentações da pesquisa.

Auro Rodrigues (2011) informa que, ao obter dados por documentos que não foram analisados anteriormente, trata-se de fontes originárias ou primárias que serão interpretadas pelo pesquisador conforme o objetivo da utilização. Já o questionário é

um meio pelo qual se obtém os dados desejados pelo pesquisador (coleta das unidades estatísticas), é construído por este e é respondido pelo investigado.

Entre as características de constituição do questionário, sob a visão de Rodrigues (2011), a linguagem deve ser simples e direta de modo que o entrevistado tenha a compreensão correta do que se questiona, além de ser breve, preciso (verificar se há ambiguidades nas questões) e conciso. As questões devem ter uma margem de espaço entre elas de modo a permitir o seu preenchimento com facilidade. Ainda, é necessário que as perguntas estejam agrupadas por analogia aos assuntos abordados, além de haver uma classificação em códigos para melhorar a tabulação e a interpretação dos dados (RODRIGUES, 2011).

Rodrigues (2011) defende o uso do pré-teste (aplicado no questionário dessa pesquisa) em todo e qualquer questionário antes de ser aplicado a todos os respondentes, fazendo uma testagem prévia em uma pequena amostra para verificar se existe algum erro nas informações, aperfeiçoando a ferramenta. Ademais, cabe ressaltar que, tanto nas entrevistas quanto na utilização dos questionários, foi usado o pré-teste para validação.

Marília Tozoni-Reis (2009) defende que a pesquisa documental tem como principal característica a fonte dos dados, ou seja, o local onde se procede a coleta dos dados (campo dos dados). Entre os tipos de documentos, ela traz à baila o histórico, o institucional, o associativo e o oficial (normas jurídicas ou documentos oficiais de políticas públicas).

A autora destaca que, ao encontrar os dados nos registros sobre o objeto que se deseja estudar, estes devem ser analisados conforme se pretende obter as informações investigadas. Quanto ao questionário, ela o define como uma ferramenta composta por um conjunto de questões selecionadas, predefinidas e sequenciais, as quais são realizadas ao pesquisado, tanto de modo direto quanto indireto, como pela comunicação via internet (TOZONI-REIS, 2009).

Ademais, entre as características do questionário, deve ter sido realizado um teste ou um estudo piloto visando validar a ferramenta em uma pequena parte dos entrevistados. As questões, ao serem construídas, devem estar inter-relacionadas em seus temas, de modo que o seu texto não induza uma resposta a outras questões ou uma resposta previamente desejada pelo pesquisador (TOZONI-REIS, 2009).

Transitando para a última parte dessa seção, que descreve o percurso realizado durante a pesquisa no uso das ferramentas para coletar dados, destacam-

se os seguintes instrumentos: o uso de documentos e a aplicação de entrevista pré-testada. A coleta de dados por meio de documentos se deu por meio da extração de informações orçamentárias abertas ao público no portal do orçamento federal (SIGA Brasil), que tem como fonte a base de dados do SIAFI. Esses registros estavam estruturados em planilhas, tendo sido estabelecidos filtros na extração conforme o que se queria buscar.

Assim, as planilhas iniciais (documentos públicos) sobre o orçamento de capital da UFJF no período de 2015 a 2021 foram analisadas, tendo sido identificada uma diferença, baseada no índice comparativo construído na pesquisa, nas execuções das despesas de investimentos, verificada entre o valor empenhado e o total autorizado no período delimitado. Essa diferença significativa entre a UFJF e as cinco Universidades federais comparadas foi um dos motivos para estudar os recursos de capital.

A partir das extrações dos relatórios orçamentários de investimentos no SIGA Brasil para cada ano dentro do tempo delimitado da pesquisa, os registros foram analisados, bem como foram identificadas outras Universidades federais, no estado de Minas Gerais, que conseguiram melhor rendimento percentual pelo índice elaborado.

Realizaram-se comparações dessas IFESs com a UFJF, ou seja, foram analisados os valores coletados e realizadas as escolhas das entidades a serem comparadas. Após a eleição das organizações, realizou-se a construção de um questionário, levando em consideração os critérios de construção e as orientações dadas por Gil (2002), além de ter sido aplicado o teste piloto ou pré-teste como meio de validar a ferramenta.

A necessidade de conhecer as dificuldades na execução orçamentária de recursos de capital na UFJF e nas outras cinco Universidades federais justificou a utilização do questionário e o levantamento de dados por meio de documentos, uma vez que esses instrumentos foram considerados os mais adequados para conhecer, com a profundidade necessária para o contexto dessa investigação, a realidade vivenciada pelos atores institucionais envolvidos.

Portanto, tendo em vista a trajetória realizada nessa subseção, com a apresentação dos instrumentos de coleta de dados utilizados na pesquisa e a descrição das ferramentas de pesquisa com base no referencial teórico, passa-se

para a próxima seção, com a tabulação e a análise dos resultados da aplicação do questionário e das duas entrevistas realizadas.

3.10 TABULAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A seção foi construída em duas subseções. Em um primeiro momento, apresenta-se a tabulação e a análise das informações coletadas no questionário aplicado por meio do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) na UFJF e nas cinco Universidades federais comparadas. Posteriormente, demonstra-se a tabulação e a análise das informações coletadas pela entrevista nos setores da COSUP e de orçamento (PROPLAN) dentro da UFJF.

Desse modo, destaca-se que, após a produção dos dados dos questionários respondidos pelos servidores de cada instituição selecionada para a pesquisa, foi realizada a tabulação dos dados por meio de uma planilha eletrônica de cálculos. Foi elaborada e organizada a sistematização e a análise dos dados a partir de eixos de análise baseados no referencial teórico selecionado.

3.10.1 Tabulação e análise dos questionários aplicados nas UFs

Nessa subseção, são apresentadas a tabulação e a análise das respostas aos questionários aplicados nas Universidades selecionadas para a pesquisa, com o intuito de evidenciar as inter-relações dos dados obtidos com o referencial teórico já construído. Em seguida, são feitas reflexões analíticas, na perspectiva do pesquisador, sobre as questões mais importantes a serem abordadas nessa seção, por identificarem possíveis problemas ou pontos de melhoria a serem implementados no próximo capítulo.

Para realizar a análise dos dados e levando em consideração os objetivos deste estudo, adotou-se a ocultação do nome do respondente (pessoa física representante de cada Universidade federal) tanto na aplicação do questionário como nas entrevistas. Desse modo, foi utilizada a classificação elaborada no Quadro 5 na análise dos questionários, referindo-se às cinco Universidades federais pelas suas siglas e ocultando o respondente.

Ressalta-se que a aplicação do questionário foi feita por meio do e-SIC, direcionado à área de orçamento de cada instituição. A Universidade Federal de

Alfenas não respondeu ao questionário nas três tentativas realizadas através do e-SIC e foi excluída da análise dos dados obtidos pela aplicação do questionário.

Quadro 5 - Detalhamento dos respondentes

Respondentes	Data de Recebimento do Questionário Respondido
A1 = UFLA	09/02/2021
A2 = UFV	12/02/2021
A3 = UFU	01/03/2021
A4 = UFOP	25/02/2021

Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Ao buscar melhor apropriação do contexto institucional da gestão orçamentária de capital e conhecer a realidade fática de cada Universidade federal, a análise e a interpretação dos dados levantados por meio do questionário foram divididas em 05 eixos teóricos, nos quais as questões foram detalhadas, conforme destacado no Quadro 6.

Quadro 6 - Eixos de análise categorizados pelas questões do questionário

Eixos de Análises	Número da Questão no Questionário
Orçamento público	1, 2 e 12
Leis orçamentárias (PPA, LDO E LOA)	3 e 4
Ciclo orçamentário	5, 7, 8, 9, 18 e 24
Despesa pública	6, 10, 11, 17, 19, 20 e 21
Receita pública	13, 14, 15, 16, 22 e 23

Fonte: Elaborado pelo autor.

Portanto, tendo sido divididos os cinco eixos de análise associando o referencial teórico com as questões e as respostas dadas pelas instituições comparadas, inicia-se a análise do questionário aplicado nas Universidades federais pesquisadas.

Em relação ao eixo teórico sobre o orçamento público, principalmente a respeito das descentralizações orçamentárias constantes na LOA, foi perguntado às

Universidades federais se “as descentralizações orçamentárias de investimentos foram liberadas pelo Ministério da Educação com atraso nos últimos cinco anos”.

Importante esclarecer, antes de analisar as respostas dessa questão, que, como já levantado no referencial teórico, a descentralização orçamentária é autorizada pelo OS do MEC em Notas de Dotações para que as UOs, como a UFJF, possam realizar a dotação orçamentária interna, iniciando a fase da execução de capital.

Após elucidado o conceito, os respondentes A1, A2 e A4 disseram que sempre existiu atraso nas descentralizações orçamentárias de investimento entre 2019, e A2 informou que essa aprovação é *“condicionada à aprovação da LOA pelo Congresso, se houver atraso na aprovação da LOA atrasa a liberação dos recursos de investimento”*.

Assim, pelas respostas, nota-se que existe um atraso por parte do MEC no repasse das descentralizações dos recursos de investimentos para as Universidades federais analisadas nos anos delimitados da pesquisa. Dessa forma, é preciso um planejamento dentro das Universidades, principalmente na UFJF, a fim de possibilitar conhecimento e informações aos setores internos sobre como gerir os recursos relacionados a esse atraso nas descentralizações do orçamento de investimento.

Ao serem questionados se “as descentralizações orçamentárias de investimentos foram liberadas pelo Ministério da Educação com valor menor que o previsto na dotação orçamentária fixada Lei Orçamentária Anual (LOA) para sua entidade nos últimos cinco anos”, os investigados A1, A2 e A4 responderam afirmativamente, com destaque para A4, que reforçou no texto com o termo *“muitas vezes”*.

A partir desses dados, é demonstrado que existe, para a maioria dos entrevistados, inclusive na UFJF, certa dificuldade em prever qual será o valor total transferido para recursos de investimentos, o que denota a necessidade de promover, dentro do plano de ação educacional, ações para amenizar e gerenciar essa dificuldade.

Transitando para o eixo das Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA), essa parte do questionário foi contemplada por duas perguntas (3 e 4), nas quais os investigados relataram alguns pontos relevantes para o estudo.

O ponto de destaque foi a questão 4, que perguntou se, nas IFESs, “o planejamento dos recursos de capitais é elaborado baseado no valor previsto na LOA

do ano corrente”. Nessa indagação, os respondentes A1 e A4 disseram que sim e, por outro lado, A2 e A3 responderam negativamente. Baseado nisso, nota-se que o processo de planejamento da LOA de cada Universidade utiliza não somente como referência a lei orçamentária anterior, mas outros instrumentos de apoio, o que pode ser levado em conta na elaboração do PAE.

No eixo teórico do ciclo orçamentário, o destaque foi para a questão 5, que pede que o respondente “informe de forma objetiva e resumida, como é o modelo de distribuição dos valores orçamentários dentro da instituição”. Esse é o ponto principal para comparar as UFs com a UFJF e, nas respostas abertas, existem pontos convergentes que as Universidades apresentam em seu modelo de distribuição, como descrito por A1 (2021):

O modelo de distribuição dos valores dentro da instituição tem como norte a proposta orçamentária elaborada pela Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Desenvolvimento Institucional (PROPLAN) e aprovada pelo Conselho Universitário (CONSUNI), com base em estimativas e dados históricos. Além disso, na distribuição dos valores, utiliza-se a matriz das unidades acadêmicas conforme aluno equivalente.

Essa resposta sobre o processo de distribuição orçamentária interna de cada entidade, como a instituição de A1, é usada de modo similar por todos os participantes da pesquisa, inclusive na UFJF. Tem-se, ainda, uma característica desse processo apontada por A3 (2021):

Uma parcela do orçamento de OCC é distribuído para as unidades orçamentadas para cobrir seus custos próprios. O restante do orçamento fica retido na Pró-Reitoria de Planejamento e Administração que é responsável pelo pagamento de todos os contratos administrativos, e pela compra de materiais de consumo e equipamentos que são demandados pela comunidade. Esses materiais de consumo e equipamentos são disponibilizados via catálogo.

Tal descrição se assemelha à forma como cada entrevistado apresenta o processo interno de suas instituições, ressalvada a diferença quanto à parte da utilização do catálogo por meio do sistema de registro de preços.

Na questão 24, foi pedido aos participantes que “Discorra brevemente sobre como é processo de gestão orçamentária de capital na universidade e o que poderia

ser melhorado”. Tendo em vista a importância dessa pergunta, foi construído o Quadro 7, que organiza as respostas dos representantes de cada IF pesquisada.

Quadro 7 - Respostas obtidas com a pergunta nº 24

UFJF	<i>Primeiro que já tem a limitação de Capital pelo MEC. Quando o MEC manda a proposta orçamentária já limita o valor de capital em cada universidade. Então, já está amarrado aí. Onde sobra é na receita própria, se a gente tiver e o que vem caindo em função da crise econômica que tem reduzido isso. Agora, em relação a gestão é levado a LOA para o Conselho Superior, e fala que tem X de capital, a minha proposta é essa, e aí o Conselho Superior aprova, altera e faz sua posição baseado no que a instituição está levando ao Conselho Superior que após isso, é distribuído o orçamento de investimento e executado.</i>
A1	<i>O processo de gestão orçamentária da A1 ocorre com sua previsão na proposta orçamentária institucional, elaborada anualmente, de acordo com os limites estabelecidos pelo MEC para a universidade. Mediante a proposta orçamentária, são realizados pregões, na modalidade Registro de Preço, cujas atas são preparadas antes da aprovação do orçamento e, na medida do possível, durante o ano são adquiridos bens de capital. No caso de obras, são realizadas somente àquelas previstas na Proposta Orçamentária com os recursos advindos da LOA. Todavia, há receitas extraorçamentárias advindas de TEDs e outras fontes, que também compõem o processo de gestão orçamentária. Importante ressaltar que todo o uso do orçamento de capital da instituição está alinhado às diretrizes e metas do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).</i>
A2	<i>Existe uma matriz orçamentária que faz os cálculos dos valores para cada unidade administrativa e acadêmica. Esse valor é distribuído para as unidades gestoras para a execução do que foi planejado. Conforme o calendário de prazos para execução, os pedidos são feitos pelos solicitantes no sistema de solicitação de materiais, bens e serviços. Faz-se às licitações conforme as descrições e solicitações feitas no sistema. Após a licitação é realizada a fase de empenhamento da despesa. Comunica-se ao fornecedor enviado o empenho a ele para a entrega do bem, serviço ou material. Após a fase de empenhamento, e enviado a ordem de serviço ao fornecedor para a entrega do material, bem ou o serviço, sendo entregue esse material, faz-se a liquidação do mesmo através da declaração do solicitante que o bem ou serviço foi entregue conforme as características listadas no edital e termo de referência. Após a fase de liquidação, a nota fiscal atestada e declarada pelo solicitante é enviada à diretoria financeira para a fase de pagamento ao fornecedor.</i>
A3	<i>Anualmente a partir do início do segundo semestre do ano, a Diretoria e Planejamento prepara a Distribuição Orçamentária para as Unidades Acadêmicas e Administrativas. Conhecendo a PLOA do ano seguinte e os recursos de capital ali previstos, a Diretoria de Planejamento, com base no PIDE - Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão, são alocados recursos de investimento para estas unidades, nos últimos anos em torno de 50% do valor do orçamento. O remanescente é utilizado para aplicar em obras e equipamentos de catálogo da Instituição.</i>

A4	<p><i>O aporte de recursos de capital na matriz orçamentária de A4 vem caindo nos últimos anos em razão do término da fase de expansão do REUNI que se iniciou em 2008. Importante salientar que a A4 necessita de vários investimentos relacionados à infraestrutura física por se tratar de uma instituição centenária, com vários prédios tombados e com várias demandas de acessibilidade, reformas de prédios antigos e afins. Como se trata de recursos de investimento, a instituição estabelece critérios para identificação das demandas e aplicação dos créditos por ordem de prioridades estabelecidas em planejamento. Ocorre que as demandas prioritárias, (obras, reformas) são financiadas, parcialmente, com recursos descentralizados, sendo que o valor total desses objetos muitas vezes precisa ser complementado com recursos alocados no orçamento da instituição. Como as descentralizações só ocorrem normalmente no segundo semestre de cada exercício financeiro, o atendimento das demais demandas ficam condicionados ao resultado das licitações para que a instituição possa compatibilizar os créditos remanescentes às demandas seguintes na escala de prioridades, fazendo com que os processos sejam concluídos próximo ao final do exercício. Como a instituição é mantida pelo poder público, o aprimoramento depende da melhoria dos mecanismos de planejamento estabelecidos pela administração direta para que haja melhoria no planejamento institucional.</i></p>
-----------	--

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos questionários aplicados.

Verifica-se, pela resposta de A1, que o processo de gestão de capital acontece dentro da instituição dividida em três formas na aplicação dos recursos de capital: (i) uma parte dos recursos de investimentos é aplicada na aquisição de material permanente, usando “*pregões, na modalidade Registro de Preço, cujas atas são preparadas antes da aprovação do orçamento e, na medida do possível, durante o ano são adquiridos bens de capital*”; (ii) outra parte do orçamento de investimento é usada em obras conforme a previsão da LOA; e (iii) a última parte tem a origem de verba pública em investimentos na instituição de “*receitas extraorçamentárias advindas de Termo de Execução Descentralizado e outras fontes, que também compõem o processo de gestão orçamentária*”. Todas as aplicações dos recursos de investimentos devem estar baseadas no conteúdo do Plano Institucional de A1.

Quanto à resposta de A2 para questão 24, é demonstrado como acontece a gestão dos recursos de capital internamente, desde o modo de distribuição para cada unidade administrativa e acadêmica até como ocorre a licitação, inicia-se a fase de execução com emissão do empenho e é feita a liquidação e o pagamento. Em relação ao dizeres de A3 na questão 24, é afirmado que, a partir do segundo semestre do ano, é preparada a distribuição orçamentária para as unidades acadêmicas e administrativas, tendo como base o Plano Institucional da entidade, com prazo definido para distribuir o orçamento de capital.

Ademais, A3 afirma que a distribuição dos recursos de capital é destinada de três formas: (i) uma parte dos recursos de investimentos é distribuída às unidades acadêmicas e administrativas, “*nos últimos anos em torno de 50% do valor do orçamento*”; (ii) a segunda parte é aplicada em investimento em obras; e (iii) a terceira parte é disponibilizada para ser investida em material permanente e equipamentos por meio de catálogo da instituição. Unindo as respostas de A1 e A3, são encontradas quatro formas de aplicar os recursos de investimento na instituição, o que pode ser utilizado na elaboração do PAE.

Por fim, A4 responde à questão 24 dizendo que, nos últimos anos, o “*aporte de recursos de capital na matriz orçamentária vem caindo*”, além de afirmar que isso se dá “*em razão do término da fase de expansão do REUNI que se iniciou em 2008*”. Continua a resposta ao afirmar que, quando se

tratam de recursos de investimento, a instituição estabelece critérios para identificação das demandas e aplicação dos créditos por ordem de prioridades estabelecidas em planejamento” e que “as demandas prioritárias, (obras, reformas) são financiadas, parcialmente, com recursos descentralizados, sendo que o valor total desses objetos muitas vezes precisa ser complementado com recursos alocados no orçamento da instituição. (A4, 2021).

Além do que foi exposto, A4 prossegue relatando como é processo de gestão de recursos de capital dentro da instituição:

Como as descentralizações só ocorrem normalmente no segundo semestre de cada exercício financeiro, o atendimento das demais demandas ficam condicionados ao resultado das licitações para que a instituição possa compatibilizar os créditos remanescentes às demandas seguintes na escala de prioridades, fazendo com que os processos sejam concluídos próximo ao final do exercício. Como a instituição é mantida pelo poder público, o aprimoramento depende da melhoria dos mecanismos de planejamento estabelecidos pela administração direta para que haja melhoria no planejamento institucional. (A4, 2021).

Nota-se A4 dizendo que é preciso um melhor planejamento da Administração Direta, representada pelo MEC, para então aperfeiçoar o plano institucional interno das Universidades. A partir dessa afirmação, é demonstrado que o plano institucional e a gestão dos recursos de capital têm que estar em conexão com as descentralizações de recursos de capital do MEC.

Na questão 18, foi perguntado se “As unidades internas da instituição têm autonomia para realizar suas compras de material permanente de modo descentralizado conforme sua demanda”. Os respondentes ficaram divididos novamente e A1 e A4 disseram que “*não*”, enquanto A2 e A3 pronunciaram que “*sim*”. A partir disso, percebe-se que há certa divisão. Enquanto uma parte se utiliza da descentralização de recursos para dar liberdade de decisão para suas demandas nas unidades acadêmicas e administrativas, a outra centraliza os recursos de capital para decidir o que é necessário contratar em material permanente para a instituição.

No caso da UFJF, como dito pelo respondente, é realizada a compra de modo centralizado pela COSUP e as unidades definem, por meio de requisições, o que vai ser solicitado, demonstrando que se utiliza de modo híbrido da centralização e da descentralização.

Na questão 21, é perguntado aos participantes da pesquisa se “Existe um calendário de compras interno para a universidade”. Todos responderam afirmativamente, inclusive o participante da UFJF. Na sequência, fez-se outra pergunta em relação à anterior: “Em caso afirmativo, nesse calendário de compras existem prazos diferenciados para aquisição de material permanente?”. Todos disseram novamente que “*sim*”.

Essas respostas podem implicar na verificação de como é o calendário de cada instituição da pesquisa para que possa ser comparado com a UFJF. O objetivo dessa comparação, conforme já explicitado, é melhorar as características desse documento através das Universidades estudadas, aperfeiçoando-o.

Dirigindo-se para o eixo teórico da receita pública, são abordadas na sequência as questões 13, 15 e 16, com análise das respostas e apoio do referencial teórico relacionado aos questionamentos analisados.

A questão 13 indagou se “As fontes de receita própria de capital aumentaram nos últimos cinco anos”. Os participantes A1, A2, A3 e A4 disseram que “*não*”, porém o respondente da UFJF referiu que “*teve aumento até o ano de 2019, mas tem sido uma proporção que irá decrescer*”.

Já na questão 15, foi formulada a seguinte questão: “As fontes de receita própria de investimento são uma alternativa para depender menos dos recursos incertos do MEC?”. Os investigados A1 e da UFJF optaram pelo “*sim*”, enquanto A2, A3 e A4 responderam negativamente.

A questão 16, por sua vez, foi elaborada da seguinte maneira: “Como você classificaria os recursos orçamentários de capital disponibilizados pelo MEC para o atendimento das demandas da Universidade nos últimos cinco anos?”. Todos os respondentes, inclusive o da UFJF, referiram que foram “*pouco adequados*”.

Na sequência, na questão 22, foi perguntado “Quando nos últimos cinco anos houve excesso de recurso de arrecadação de receitas próprias, este foi utilizado para reforço de dotações orçamentárias de investimento na proposta enviada pela Universidade para compor a LOA”. Os pesquisados divergiram nas respostas. A1 disse que “*não houve excesso de recursos*”, acompanhado de A3, que defendeu apenas que “*não*”. A2 afirmou que “*sim, na menor parte das vezes que houve excesso de recurso*”; enquanto A4 e o representante da UFJF optaram pelo “*sim, sempre que há excesso de recurso*”.

Importa ressaltar que o respondente da UFJF afirmou que, “*quando há arrecadação em tese esse valor vira superávit, então será realizado um pedido no SIOF para o MEC autorizar esses créditos, porém se você não tiver feito a previsão é mais difícil do MEC aprovar isso*”. A partir das respostas dadas nessa questão, é possível afirmar que, quando há excesso de recursos de arrecadação de receitas próprias, eles têm sido utilizados no reforço para dotações de investimento na LOA.

Por fim, a questão 23 indagou se “A instituição nos últimos cinco anos tem recebido materiais permanentes em doação”. Os investigados A1, A3, A4 e da UFJF afirmaram que “*sim*”, enquanto A2 respondeu que “*não*”. Além disso, o participante A2 (2020) acrescentou que

[...] primeiro para receber esse bem, pelo regimento, precisa passar pelo Conselho Superior (Consu), a universidade vai receber esse bem, mas ele não impacta na LOA, ele impacta no patrimônio e aí, porque passa no Conselho, porque isso pode ser, desculpa a expressão “elefante branco” [...].

Além da afirmação anterior, o participante na UFJF continuou explicando em sua resposta que, quando ocorre doação de bens, seja imóvel ou até mesmo material permanente, é preciso passar por um estudo de viabilidade econômica para identificar se será adequado para a entidade. Nesse documento, é contemplada a existência de infraestrutura adequada para receber o bem, se há alguma despesa de manutenção e se ela irá aumentar com tempo após a transferência de titularidade para a instituição. Somente assim é efetivada a transferência do bem imóvel ou do material permanente.

Tendo em vista as respostas dadas pelos pesquisados na questão 23 e a partir das análises realizadas anteriormente, é possível identificar como se dá, atualmente, o processo de levantar receita própria de capital para possíveis propostas de melhorias na UFJF de modo comparativo com as entidades pesquisadas.

Dessa forma, a seguir são levantados conceitos importantes de pesquisadores e referência legal sobre o eixo teórico da receita pública para esclarecer esse tema e relacioná-lo com as análises anteriores, servindo de suporte na elaboração dos pontos identificados no questionário para constar na proposta do PAE.

Nesse sentido, a receita pública é formada basicamente pela entrada de recursos financeiros por meio de uma conta única, como a do Governo Federal, a qual foi previamente aprovada em orçamento público (LOA). Inicialmente, tem natureza de previsão e depende da arrecadação do governo para se realizar, com o objetivo de atender serviços, bens ou utilidades públicas.

Ressalta-se que, baseado no conceito supramencionado e ancorado nos doutrinadores já referenciados, é preciso haver uma gestão eficaz das receitas de capital, para que, como denotado nas análises das respostas, seja criada dentro da UFJF uma origem de recursos próprios de capital para poder investir na prestação de serviço público e na sua melhoria. Caso isso não seja feito, corre-se o risco de diminuir as fontes de recursos financeiros de promoção de crescimento da instituição, como mencionado no questionário pelo respondente pela UFJF.

Desse modo, foram abordados todos os eixos teóricos com as perguntas relacionadas, as respostas e a análise do que pode ser realizado para inclusão no PAE. Ademais, foram apontados os principais aspectos das 24 perguntas questionário, por serem importantes para identificar possíveis problemas ou pontos de melhorias na análise. Na próxima subseção, são analisadas as informações coletadas nas duas entrevistas internas (COSUP e PROPLAN) na UFJF, que complementa esse capítulo da dissertação.

3.10.2 Tabulação e análise das duas entrevistas realizadas na UFJF

Nessa subseção, é apresentada a tabulação e a análise das principais questões das duas entrevistas realizadas, uma na Coordenadoria de Suprimentos (COSUP) e outra no setor de orçamento (PROPLAN) da UFJF. Em primeiro momento, analisa-se as questões do setor de compras (COSUP) e, posteriormente, do setor de

orçamento (PROPLAN). Nesse processo, demonstra-se a forma de tabulação dos dados e foram selecionadas para análise as questões mais importantes em relação ao eixo teórico (referencial bibliográfico) do presente trabalho.

A entrevista feita na Coordenadoria de Suprimentos (COSUP) foi composta por doze questões, todas relacionadas ao eixo teórico da despesa pública, e as respostas da aplicação da entrevista são descritas a seguir. A entrevista foi construída com a finalidade de aprofundar o conhecimento nas fases de execução/aplicação dos recursos de investimento na UFJF, pois, como já visto nas respostas do questionário, existe a necessidade de um planejamento interno mais eficiente, principalmente na fase interna da licitação, que é fundamental no aprimoramento da gestão dos recursos de capital.

No questionário aplicado e descrito na subseção anterior, um dos pontos que precisa ser aperfeiçoado é o planejamento interno na fase de licitação, como é percebido na resposta da questão 24 pelo respondente A4, da UFOP:

Como as descentralizações só ocorrem normalmente no segundo semestre de cada exercício financeiro, o atendimento das demais demandas ficam condicionados ao resultado das licitações para que a instituição possa compatibilizar os créditos remanescentes às demandas seguintes na escala de prioridades, fazendo com que os processos sejam concluídos próximo ao final do exercício. Como a instituição é mantida pelo poder público, o aprimoramento depende da melhoria dos mecanismos de planejamento estabelecidos [...]. (A4, 2020).

Nota-se pela resposta transcrita que um bom planejamento na fase de licitação é fundamental para melhorar a gestão dos recursos de investimento, o que também foi trazido pelos representantes das outras IFESs que responderam ao questionário, sendo essa uma condição para utilizar os créditos orçamentários no exercício, como os de capital.

Assim, aprofundar essas perspectivas na fase de licitação repercute em um planejamento mais eficiente na gestão dos recursos de investimento, o que pode ser incluído nas ações propostas no PAE para mitigar a frustração da execução orçamentária quando se tem autorização para utilizar o crédito de investimento, mas não há tempo hábil para se realizar o empenho e as demais fases da despesa pública.

Nesse sentido, a entrevista realizada com um dos servidores responsáveis pela COSUP buscou compreender a fase de licitação na gestão de capital na UFJF. Nas

questões 03 e 04, são questionados os prazos das fases interna (antes da publicação do edital) e externa (após a publicação do edital) da licitação. Na questão 03, foi perguntado: “Em sua experiência, qual é tempo médio que dura o processo licitatório da parte interna até publicação do edital?”.

Depende. Se for um processo que só depende da Coordenação de Suprimentos (COSUP) é rápido. Diria que assim, a única coisa que daria um prazo fechado, porque dependendo dos materiais, é feito aglutinação de várias requisições, então assim, demora um pouco mais. Mas, vamos supor que seja uma demanda exclusiva, tipo que CGCO vai comprar uma coisa muito específica que seja dele. Esse processo no máximo em cinco dias úteis está com edital publicado [...]. (COSUP, 2021).

A resposta é no sentido de que, quando o processo licitatório chega na COSUP após as várias etapas anteriores, como elaboração do termo de referência, pesquisa de preços e conferência de documentos e dados, o prazo para o setor de compras é relativamente curto, em torno de cinco dias úteis. Dessa forma, considerar esse prazo para aperfeiçoar o planejamento da gestão de recursos de capital é fundamental nas propostas do PAE.

Na questão 04, é indagado: “Em sua experiência, qual é tempo médio que dura o processo licitatório da parte externa com publicação do edital até assinatura do contrato ou entrega de um bem?”.

Quando lança o processo no compras net, ele precisa de mínimo 8 dias úteis para ser aberto que é prazo que nós utilizamos. Se o produto estiver bem descrito, que não der problema, gente consegue encontrar parecer técnico e fazer as outras fases, que é aceitação, habilitação, adjudicação, homologação, mais uns cinco ou seis dias úteis conseguimos resolver. Agora, se entra recurso, aí tem que estender esse prazo em três dias úteis para o recurso e três dias úteis para contrarrecurso. Então, na verdade acaba subindo para mais 8 dias úteis. Eu falei 8 dias úteis, depois mais 5 dias úteis, aí daria 13 ou 14 dias úteis, isso seria o normal, isso viraria 21 dias úteis por aí [...]. (COSUP, 2021).

Baseado na resposta, o prazo a partir do lançamento do edital depende das fases existentes em uma determinada licitação, mas, no geral, seria próximo de 21 dias úteis, como informado pelo entrevistado. Assim, é necessário considerar esse período para propor ações no PAE, cabendo ressaltar na própria resposta que o produto, o bem ou o serviço deve estar bem descrito e especificado para otimizar o

tempo empregado. Também é necessário considerar, para o PAE, que a soma dos prazos entre a chegada dos documentos para publicação do edital e a homologação equivale a 26 dias úteis, em média.

Passando para a questão 07, foi perguntado: “Em sua visão, nos processos licitatórios os termos de referência demoram ser elaborados?”. A resposta foi dada no sentido de haver muitos problemas com a elaboração do termo de referência e, entre as justificativas para os erros, é dito que “*não tenho capacitação*”. Foi acrescentado na resposta a essa questão que:

É o vai e volta do termo de referência é muito grande, e isso atrasa abertura dos processos licitatórios. Tem hora que a gente abre porque não veio de imediato, aí teve algum problema e atrapalha na elaboração do edital. Porque as vezes tem que ficar fazendo perguntas, as vezes vai trocar uma cotação, ou então, ver que tem coisas que estão sendo pedidas, ou coisas que eles deixaram de pedir que tem que incluir. Então, assim, dá uma atrapalhada. (COSUP, 2021).

Verifica-se, portanto, que existem dificuldades na elaboração do termo de referência, inclusive o respondente refere “*muito problema*”. Outro ponto crítico ocorre quando é preciso realizar a pesquisa de preço que compõe o termo de referência: a resposta do entrevistado utiliza o termo “*orçamento*” para designar a pesquisa de preços e é indicado como justificativa a ausência de treinamento para realizar essa pesquisa, que hoje é feita no painel de preços do Governo Federal.

Desse modo, dentre as ações a serem previstas no PAE, um treinamento para a elaboração do termo de referência e sobre como utilizar o painel de pesquisa de preços é válido para a melhoria da gestão da aplicação dos recursos de capital dentro da UFJF.

Transitando para a questão 09, é perguntado se, “Tendo em vista sua experiência, é possível fazer adequação ou padronização de um termo referência para cada tipo licitatório como mão de obra, despesa corrente e despesa de capital, se sim, de que tipo”. A resposta à questão foi nesse sentido:

Para material de consumo ou de equipamento, a gente tem até mais ou menos como padronizar sim. Agora, de serviço, infelizmente é uma coisa muito complexa. Porque o serviço de manutenção de equipamento é uma coisa, o serviço de calibração de balança é outra coisa, o de dedetização é outra. Então, é muito complexo, inclusive tipo assim, você fala vai ser tudo mais ou menos a mesma coisa, é

mas não é. Tem certificado, tem uns por menores que vão influenciando, na confecção mesmo das exigências. É o que meu chefe me cobra para fazer termo de referência padrão, dá até para fazer, mas o de serviço é muito difícil. (COSUP, 2021).

Denota-se que a padronização para o termo de referência para equipamentos, que é um tipo de aplicação dos recursos de investimento, pode ser uma das ações do PAE, pois a resposta resume a necessidade da seguinte maneira: *“Para material de consumo ou de equipamento, a gente tem até mais ou menos como padronizar sim... meu chefe me cobra para fazer termo de referência padrão, dá até para fazer, mas o de serviço é muito difícil”* (COSUP, 2021).

Na questão 10, é perguntado se “Os termos de referência encaminhados para setor chegam elaborados de forma errada? Se sim, quais seriam os tipos de erros?”. Na resposta, foram apontadas dificuldades com a elaboração da pesquisa de preços, com a aritmética e com o orçamento não realizado no âmbito federal, mas em esferas diferentes, que esquecem de colocar o valor do frete.

Nota-se pela resposta dada pelo entrevistado da COSUP que existem problemas na elaboração do termo de referência na parte da pesquisa de preço, como cálculo da média aritmética, orçamentos de esferas diferentes, falta de inclusão do frete no preço final e soma de orçamentos de bens ou serviços de natureza diferente. Desse modo, uma ação de treinamento sobre como realizar uma pesquisa de preços para aquisição de equipamentos, aperfeiçoando o manual existente e disponibilizado no site da COSUP, é uma alternativa na gestão da aplicação dos recursos de capital da UFJF, já que foi demonstrada a persistência do problema.

Já na questão 11, foi indagado: “De modo comparativo, os termos de referência das despesas correntes e das despesas de investimento apresentam o mesmo grau de acerto, sem necessidade retornar a quem emitiu?”, cuja resposta foi: *“O que dá mais trabalho aí é questão do preço”* (COSUP, 2021). Verifica-se que o entrevistado repete a dificuldade em relação à pesquisa de preço que compõe o termo de referência, o que caracteriza a necessidade de elaborar uma ação de aperfeiçoamento no PAE quanto a esse ponto fundamental nas licitações de aplicações de recursos de investimento, como aquisição de equipamentos.

Na questão 12, é dito o seguinte: “Na sua opinião, qual é tempo médio que se leva da homologação da licitação até emissão da nota de empenho, primeiro para despesas corrente e segundo para despesas de capital?”. A resposta foi:

“Normalmente, quando tem o orçamento. No máximo dez dias úteis. Mas agora, a gente está encerrando monte de processos e não tem orçamento” (COSUP, 2021).

Verifica-se a dificuldade de obter recursos financeiros do MEC na UFJF, à medida em que são concluídos os processos de licitação e há a necessidade de autorização para abertura de limite de empenho. Esse problema também contribui para as ações no PAE no sentido de obter um melhor planejamento no processo de licitação, como na aquisição de equipamentos, para se ter tempo hábil para proceder as demais etapas da execução da despesa pública dentro do ano corrente.

A segunda entrevista foi composta por sete questões e foram selecionadas a 02, a 03, a 04 e a 05 como mais relevantes para a investigação após a tabulação dos dados. Ressalta-se que essa entrevista abarca nos questionamentos o eixo teórico da despesa pública, pois o conteúdo está atrelado às suas fases. A entrevista foi aplicada no âmbito da PROPLAN, com um dos servidores responsáveis pela pró-reitoria.

Inicia-se a análise da entrevista pela questão 02: “Na sua visão existiriam possíveis melhorias para disponibilização da informação sobre a execução orçamentária da UFJF? Quais seriam?”. O entrevistado respondeu que:

Sim. Se a gente conseguisse um sistema que nos desse informações mais atualizadas possíveis. [...] Em termos de orçamento empenhado, qual é total empenhado, qual é total liquidado, como você mesmo disse, já tem alguns sistemas aí, que já dá esses dados. E tem o relatório gerencial que a gente pode puxar e fazer essa informação. [...] E quando a gente informa isso nos dados abertos, geralmente gente cria um link, a um desses sistemas. (PROPLAN, 2022).

Percebe-se que uma melhor disponibilização da informação sobre a execução orçamentária, principalmente em relação aos recursos de investimento, seria uma possível ação do PAE através de um painel de execução do orçamento no site da UFJF, como identificado em duas Universidades federais comparadas. Inclusive, essa necessidade é clara quando o entrevistado responde que um sistema mais atualizado é imprescindível e que, quando se precisa de relatório orçamentário, é gerado um link para um dos portais de transparência orçamentária do governo federal, o que poderia ser feito em um portal próprio de transparência da execução orçamentária da UFJF.

Na questão 03, foi indagado: “A autorização do limite de empenho para recursos de capital normalmente demorar a ser liberado dentro da UFJF? Discorra sobre sua experiência nos últimos anos com essa questão?”. A resposta foi positiva,

afirmando que existe demora, e como exemplo foi trazido que a LOA de 2021 foi aprovada, salvo engano, em junho, além de que falta uma diretriz do próprio governo sobre o total a ser liberado. O entrevistado referiu que, no caso de investimento, uma parte é designada com arrecadação, que precisa ser mais bem estruturada e que geralmente acontece no final do segundo semestre, por volta de setembro, ao invés de no início do ano.

Ainda, foi afirmado que, para distribuir os recursos orçamentários, é necessário fazer um planejamento e acompanhar a arrecadação da receita para verificar se é suficiente para o que está orçado. Por fim, referiu o seguinte:

Na verdade, a Administração leva ao Conselho Superior a sua proposta orçamentária de cada ano, no caso de capital principalmente, ela leva uma proposição que conselho aprova, faz ajuste, para distribuir, por exemplo, a UFJF entende que precisa destinar uma parte do capital dela a um laboratório de produtos químicos e entende também que precisa ter uma aquisição de equipamentos na área tal e assim vai. Então, ela leva essa proposição ao Conselho, e digamos que o Conselho fala assim: não, nós entendemos que laboratório de produtos químicos pode ficar para próximo orçamento que a gente que destinar essa verba esse ano para compras de equipamentos. Estou exemplificando. Aí a Administração dependendo da votação do Consu acata ou não, que aí é Consu que define. Aí faz a distribuição. Porque para distribuir capital mesmo para unidades acadêmicas e administrativas é só na compra de equipamentos, porque obra é uma execução direta da PROINFRA, então não é distribuição, é só designação da verba. (PROPLAN, 2022).

Verifica-se pela resposta que uma parte da dificuldade na execução do investimento está em saber, de fato, quanto o governo central, no papel do MEC, irá liberar em recursos de capital para a UFJF. Outro aspecto está na arrecadação dos recursos, quando a resposta traz a necessidade de um planejamento melhor, já que parte do recurso de investimento é originado dessa arrecadação:

E no caso de investimento nós temos também alguma parte designada com arrecadação. E arrecadação a gente precisa ter ela mais estruturada, e geralmente ela acontece mais no final do segundo semestre, lá por setembro, do que início do ano. (PROPLAN, 2022).

Assim, uma ação de planejamento é uma possível contribuição de melhoria na gestão de capital da UFJF, como a elaboração de um mapeamento e um desenho de fluxograma do processo de execução da receita própria em investimentos no âmbito

da UFJF, que faz o papel de padronização de como deve ser estruturada a arrecadação, para ser aplicada nos recursos de investimento.

Na questão 04, é perguntado o seguinte: “Na sua opinião quais procedimentos realizados antecipadamente ajudariam na otimização do tempo quando fosse liberado o limite autorizativo de empenho para recursos de investimento?”, para a qual foi respondido que:

Na minha opinião, por exemplo, como eu te disse tem duas partes de investimento, uma parte do tesouro nacional e parte de recurso próprio. A parte de recurso próprio dependendo da arrecadação e parte de recurso do tesouro de repente já está definida. Então isso, já poderia agilizar no primeiro semestre, levando ao Conselho de forma antecipada, e definindo isso no Consu, a PROINFRA pode proceder o início dessa licitação no início do ano. (PROPLAN, 2022).

O entrevistado complementou que, no geral, as licitações têm ocorrido nos meses finais do ano, com tempo relativamente curto para realizá-las, o que implica a necessidade de agilidade para fazer as licitações e, no caso de um contrato de obra precisar rescindir na virada do ano, a perda do crédito orçamentário. Uma das formas de melhorar essa situação, “Se a gente tá dentro do próprio ano, a gente anula o empenho e aproveita para fazer nova licitação” (PROPLAN, 2022).

Desse modo, uma organização mais eficiente, passa por propor uma ação educacional dentro da UFJF que realize um mapeamento e um desenho de fluxograma do processo de execução da receita própria em investimentos.

Na questão 05, é indagado o seguinte: “Na sua experiência como servidor, existe alguma das fases do processo licitatório que é possível aumentar celeridade, se sim, como isso poderia ser feito?”. O entrevistado referiu que

[...] tem uma coisa importante sim, lembrei agora, a dificuldade de o requisitante fazer a sua especificação de forma adequada e fazer a sua pesquisa de preço de forma mais atualizada. Porque estou falando isso, de repente a licitação é feita e no final ela dá deserta, porque os preços estão muito fora do mercado. (PROPLAN, 2022).

Na mesma linha do que foi confirmado na entrevista realizada com a COSUP, existe a necessidade de um preparo melhor pelo requisitante para especificar um objeto e na pesquisa de preço que compõe o termo de referência. Assim, uma ação importante no PAE é promover um treinamento dos requisitantes sobre especificação

e pesquisa de preços quando aplicada aos recursos de capital, pois pode impactar de forma positiva na gestão de capital da UFJF.

Tendo em vista o que foi analisado nas duas entrevistas e no questionário explorado na subseção anterior, foram apontadas as seguintes dificuldades a serem endereçadas no PAE: realização de treinamento para pesquisa de preços e elaboração de termo de referência relacionado à aquisição de equipamentos; necessidade de disponibilizar um painel de execução do orçamento no site da UFJF e planejar melhor a estruturação da arrecadação da receita, como a elaboração de um mapeamento e um desenho de fluxograma do processo de execução da receita própria em investimentos; e a demanda por estabelecer um plano anual dos registros de preços para as demandas de bens capital das unidades acadêmicas e administrativas da UFJF. Desse modo, são elaboradas no próximo capítulo as ações educacionais propostas na presente dissertação.

4. PROPOSTA DE AÇÃO EDUCACIONAL (PAE)

A pesquisa realizada teve como objetivo geral propor ações que melhorem a gestão e a execução orçamentária de investimento da UFJF por meio da coleta e da análise de dados das Universidades federais comparadas, que possuem melhor percentual entre o valor empenhado e o total autorizado de recursos de capital no período delimitado entre 2015 e 2021.

Já a questão de pesquisa foi como melhorar a gestão orçamentária de investimentos da UFJF, tendo em vista que o total anual dos valores de capital empenhados, dividido pelos valores de capital autorizados da UFJF entre 2015 e 2021, apresentou resultado menor em percentuais no período pesquisado quando comparado àquele das outras IFESs utilizadas como parâmetro?

Para responder à questão-problema e atingir o objetivo proposto, a investigação se dividiu em outros quatro objetivos específicos: (i) compreender a definição de orçamento público e de despesas de capital/investimento segundo a Lei nº 4.320/64; (ii) entender gestão orçamentária de capital da UFJF, ainda que superficialmente, por meio da aplicação de questionário, visando levantar informações dentro das Universidades federais escolhidas para parametrizar a análise da gestão da execução orçamentária em investimento na UFJF; (iii) descrever como se dá a execução orçamentária dos gastos em investimentos da UFJF, relacionando-a ao MEC, à Secretaria de Orçamento Federal e ao Ministério do Planejamento e Orçamento; e (iv) fazer um Plano de Ação Educacional (PAE) com propostas que permitam mitigar as dificuldades levantadas na UFJF.

Para cumprir o primeiro e o terceiro objetivo específico, a pesquisa apresentou a descrição da gestão orçamentária brasileira no nível macro, ou seja, as legislações e os mecanismos institucionais para a elaboração e a execução do orçamento federal. Posteriormente, de forma mais detida, apresentou no nível micro a gestão orçamentária da UFJF.

Já para alcançar o segundo objetivo específico, foram trabalhados os eixos teóricos do orçamento público, das leis orçamentárias, do ciclo orçamentário, da receita pública e da despesa pública, temas importantes na fundamentação e na compreensão dos recursos de capital da UFJF. Na sequência, foi evidenciado o caminho metodológico utilizado nessa investigação, com os instrumentos de pesquisa

usados: questionários aplicados nas cinco Universidades comparadas e na UFJF e duas entrevistas realizadas nos setores da COSUP e da PROPLAN da UFJF.

Por fim, satisfazer o quarto objetivo específico, consubstanciado em fazer um PAE com propostas que permitam mitigar as dificuldades levantadas dentro da UFJF, é alcançado por meio do presente capítulo. Buscou-se apresentar uma proposta de intervenção diante do contexto caracterizado pelas informações coletadas por meio dos instrumentos aplicados na pesquisa de campo, embasada na análise realizada dos principais pontos relevantes para elaborar um Plano de Ação Educacional.

No Quadro 8, é demonstrada a ação propositiva na relação entre os eixos teóricos e os dados, com a finalidade de propiciar uma melhor compreensão dos resultados do estudo.

Quadro 8 - Principais achados da pesquisa e ações propositivas

Nº	Principais achados da pesquisa	Ação propositiva
1	<i>“[...] tem uma coisa importante sim, lembrei agora, a dificuldade de o requisitante fazer a sua especificação de forma adequada e fazer a sua pesquisa de preço de forma mais atualizada. Porque estou falando isso, de repente a licitação é feita e no final ela dá deserta, porque os preços estão muito fora do mercado”.</i>	Treinamento para elaboração do termo de referência e pesquisa de preços para aplicação dos recursos em investimento na UFJF.
2	<i>“[...] Se a gente conseguisse um sistema que nos desse informações mais atualizadas possíveis [...]”.</i>	Implantação de um painel de execução orçamentária.
3	<i>“[...] E no caso de investimento nós temos também alguma parte designada com arrecadação. E arrecadação a gente precisa ter ela mais estruturada, e geralmente ela acontece mais no final do segundo semestre, lá por setembro, do que início do ano [...]”.</i>	Elaboração de um mapeamento e um desenho de fluxograma do processo de execução da receita própria em investimentos no âmbito da UFJF.
4	<i>“[...]Mediante a proposta orçamentária, são realizados pregões, na modalidade Registro de Preço, cujas atas são preparadas antes da aprovação do orçamento e, na medida do possível, durante o ano são adquiridos bens de capital [...]”.</i>	Estabelecer um plano anual dos registros de preços para as demandas de bens de capital nas unidades acadêmicas e administrativas da UFJF.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A forma de sistematização das propostas levantadas no quadro anterior foi realizada por uma metodologia denominada “5W2H”, que torna executáveis as propostas e é descrita na próxima subseção. A ferramenta metodológica e as ações sugeridas contribuem para o contexto da gestão de capital da UFJF, pois visa alcançar o objetivo geral da pesquisa e responder à questão de investigação, melhorando a

gestão dos recursos de capital da UFJF. Portanto, são apresentadas, de modo detalhado na próxima subseção, a ferramenta “5W2H” utilizada para estruturar as ações, bem como as propostas de intervenção para o PAE.

4.1 PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO

A subseção inicia apresentando a metodologia de sistematização para expor o Plano de Ação Educacional e, na sequência, é abordada de modo detido a maneira como são estruturadas cada uma das quatro ações propostas do presente plano, em um quadro com as perguntas.

Para desenvolver a execução do PAE, empregou-se a ferramenta de planejamento 5W2H. Tal instrumento se originou na língua inglesa e significa What (O que), Who (Quem), Where (Onde), Why (Porque), When (Quando), How (Como) e How Much (Quanto Custa). Nesse sentido, os pesquisadores Lisbôa e Godoy (2012, p. 32) consideram que o “método 5W2H consiste em uma série de perguntas direcionadas ao processo produtivo e permite identificar as rotinas mais importantes, detectando seus problemas e apontando soluções”.

Para Silva *et al.* (2013), o instrumento 5W2H é um plano de ação elaborado a partir de sete perguntas questionadoras, onde é possível refletir, organizar as informações com maior clareza e realizar um mapeamento de quais serão as ações estruturadas a fim de ser viável a execução. Desse modo, as ações educacionais desse plano foram embasadas no uso da ferramenta 5W2H, tornando a implementação das ações propostas organizadas e especificadas em cada etapa para se colocar em prática o que foi proposto.

4.1.1 Proposta 1: Elaboração de um mapeamento e um desenho de fluxograma do processo de execução da receita própria em investimentos no âmbito da UFJF

A partir do questionário aplicado nas Universidades federais comparadas e das duas entrevistas realizadas na UFJF, evidenciou-se, pelos achados da pesquisa, a necessidade de uma organização na forma com que se desenvolve a arrecadação de receita própria, que seria uma estruturação do processo de como se arrecada as receitas.

Assim, a proposta de ação é elaborar um mapeamento e um desenho de fluxograma do processo de execução da receita própria em investimentos no âmbito da UFJF, pois ajudaria a padronizar as etapas da arrecadação da receita e contribuiria para amenizar o risco orçamentário de não ocorrer a execução completa em todas as etapas de arrecadação das receitas próprias. Ainda, poderia ser utilizado para recursos de investimento à medida em que o MEC autorizasse o limite e que a decisão interna da UFJF fosse a utilização em recursos de capital.

A construção do mapeamento e do desenho de fluxograma do processo de execução da receita própria em investimentos busca parametrizar como deve ser realizado o processo de arrecadação da receita pública dentro da UFJF, principalmente para ser aplicado em recursos de investimentos e aperfeiçoar a sua gestão.

Diante ao exposto, para compor essa proposição, recomenda-se utilizar como fonte e consulta os sites das Universidades comparadas nessa pesquisa, para visualizar opções melhores de políticas de organização da arrecadação. No Quadro 9, é organizada a primeira ação por meio da ferramenta 5W2H.

Quadro 9 - Elaboração de um mapeamento e um desenho de fluxograma do processo de execução da receita própria em investimentos no âmbito da UFJF

5W	(What) O quê?	Elaboração de um mapeamento e um desenho de fluxograma do processo de execução da receita própria em investimentos no âmbito da UFJF.
	(Who) Por quem será feito?	PROPLAN.
	(Where) Onde?	Mapeamento e desenho de fluxograma do processo de execução da receita própria em investimentos dentro da UFJF é construído pela PROPLAN e encaminhado para as unidades acadêmicas e administrativas, informando por Ofício a disponibilização do fluxograma no site da PROPLAN.
	(When) Quando?	Junho a dezembro de 2023.
	(Why) Por quê?	Após a implementação do fluxograma do processo de execução da receita própria em investimentos para estruturar a arrecadação pela UFJF, tal instrumento pode contribuir na melhoria da gestão de capital com mais recursos de investimento utilizados, desde que tenha aprovação do MEC

		de limite autorizado para utilização em capital e que tenha decisão interna da UFJF.
2H	(How) Como?	Elaboração de um mapeamento e um desenho de fluxograma do processo de execução da receita própria em investimentos dentro da UFJF. Será realizada por três servidores da PROPLAN com apoio dos Pró-reitores titular e adjunto.
	(How much) Quanto custa?	Os valores da remuneração por hora dos três servidores e dos dois pró-reitores nessa ação.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Entretanto, somente a elaboração de um mapeamento e um desenho de fluxograma do processo de execução da receita própria em investimentos, para estruturar a arrecadação das receitas próprias na UFJF, não é suficiente para alcançar uma execução melhor dos recursos de capital dentro da Universidade.

Outro fato analisado nesse estudo é a necessidade de realização de um treinamento para os requisitantes realizarem a elaboração do termo de referência e a pesquisa de preços com o melhor resultado possível, sem necessidade de retrabalho ou atraso nessa etapa, o que complicaria as demais fases da execução da despesa pública especialmente quando se aplicam os recursos de capital, o que geralmente acontece nos últimos meses do ano.

Assim, é proposta na sequência a ação educacional de criação de um treinamento para a construção do termo de referência e a pesquisa de preços quando é destinado à aplicação de recursos de investimento na UFJF.

4.1.2 Proposta 2: treinamento para a elaboração do termo de referência e a pesquisa de preços para aplicação dos recursos em investimento na UFJF

A pesquisa desenvolvida tem como um dos principais pontos a necessidade de planejamento da gestão dos recursos de capital por meio da conscientização dos agentes internos da UFJF. Uma das formas é promover um treinamento para os requisitantes sobre a elaboração do termo de referência e a pesquisa de preços quando se utiliza recursos de capital, já que são executados em tempo exíguo e, em geral, no final do ano.

Na análise das respostas ao eixo teórico do ciclo orçamentário nos questionários, é afirmado por um dos respondentes (A4) que, como acontece na

UFJF, o processo de gestão orçamentária de capital é iniciado com as descentralizações, em geral no segundo semestre, e depende das transferências desses recursos para atender as demandas internas da instituição e o resultado das licitações. Além disso, é realizada a compatibilização dos créditos orçamentários disponibilizados e aplicados à contratação posterior e, assim, é efetuada a execução dos recursos de capital pela conclusão de todas as fases da despesa, normalmente restando poucos meses para que seja executada.

Desse modo, a medida proposta é realizar um treinamento para a elaboração do termo de referência e a pesquisa de preços. Destarte, é apresentado na sequência o Quadro 10, por meio da utilização do instrumento 5W2H.

Quadro 10 - Treinamento para elaboração de termo de referência e pesquisa de preços

5W	(What) O quê?	O treinamento será realizado para elaboração de um termo de referência e pesquisa de preços quando se aplica os recursos de investimento na UFJF.
	(Who) Por quem será feito?	PROPLAN e COSUP.
	(Were) Onde?	Veiculado na plataforma de reunião virtual e disponibilizado no site da COSUP.
	(When) Quando?	Disponibilizado a partir de agosto de 2023 e disponível indefinidamente no site da COSUP.
	(Why) Por quê?	É fundamental o conhecimento de todos os requisitantes internos da UFJF por meio de um curso indicando os procedimentos corretos na elaboração do termo de referência e na pesquisa de preços na utilização dos recursos de capital.
2H	(How) Como?	O processo de construção dos dois treinamentos contempla o envolvimento de dois servidores da PROPLAN e de dois servidores da COSUP. Será disponibilizado o treinamento por dois meios de comunicação: evento presencial nos dias de treinamento; e gravação do treinamento disponibilizado continuamente no site da COSUP. Ainda, são utilizados os seguintes elementos na construção do treinamento: vídeos no YouTube de especialistas no tema e acesso à plataforma de ensino Moodle para disponibilização de materiais e vídeos gravados das aulas.

	(How much) Quanto custa?	Os valores da remuneração por hora dos quatro servidores responsáveis por desenvolver essa ação.
--	-------------------------------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

Portanto, a ação educacional de treinamento sobre o termo de referência e a pesquisa de preços é importante no ambiente interno da UFJF para demonstrar aos agentes públicos, principalmente os gestores, a necessidade de se proceder com conhecimento técnico na fase de licitação, o que implica uma gestão melhor dos recursos, principalmente quando se aplica os de capital. Desse modo, passa-se para a próxima proposta do PAE.

4.1.3 Proposta 3: implantação de um Painel de Execução Orçamentária

A presente proposta é baseada em outra necessidade identificada quando, em uma das questões da entrevista realizada com a PROPLAN, é questionado se existem possíveis melhorias para a disponibilização da informação sobre a execução orçamentária da UFJF, o que de certo modo impactaria de forma positiva na gestão de capital.

Na resposta, foi dito pelo entrevistado que *“Sim. Se a gente conseguisse um sistema que nos desse informações mais atualizadas possíveis”*. Ele ainda referiu que, quando é preciso extrair um relatório gerencial, o procedimento é feito em um dos portais de execução orçamentária do governo federal. Outro argumento que justifica essa ação é que, ao procurar nos sites das Universidades federais comparadas, encontra-se na Universidade Federal de Alfnas a disponibilização de um painel de execução orçamentária próprio, que serve de modelo inspirativo para a elaboração do painel de execução orçamentária da UFJF.

Na Universidade Federal de Alfnas, as informações orçamentárias da entidade são disponibilizadas nos “painéis orçamentários da UFLA” através de guias dentro do site, com a base de dados do SIAFI, a fim de facilitar o uso pelo cidadão. Inicialmente, é fornecida uma guia com a “visão geral” do orçamento da entidade e, posteriormente, o detalhamento do orçamento por meio das seguintes guias: “custeio e capital”, “fonte de recurso”, “ação de governo”, “recursos do PNAES”, “bolsas institucionais”, “despesa com pessoal”, “despesas com almoxarifado” e “TED”.

Denota-se que a informação orçamentária é distribuída pelos painéis orçamentários estruturados em guias por temas importantes, facilitando o acesso aos cidadãos. Desse modo, é essencial as guias possíveis e relevantes para a UFJF na implementação do painel de execução orçamentária, organizado por tema em guias e de forma adaptada.

Ademais, é importante para toda a Universidade, para os cidadãos e para os agentes internos a disponibilização da informação de forma transparente sobre a atual situação da execução orçamentária, garantindo o direito constitucional de acesso à informação. A proposição é elaborada pelo uso da ferramenta 5W2H (Quadro 11).

Quadro 11 - Implantação de um painel de execução orçamentária

5W	(What) O quê?	Implantar um painel de execução orçamentária da UFJF.
	(Who) Por quem será feito?	PROPLAN.
	(Where) Onde?	O painel de execução orçamentária será disponibilizado em um endereço eletrônico dentro do site da PROPLAN.
	(When) Quando?	A partir de setembro de 2023 e disponibilizado por tempo indefinido.
	(Why) Por quê?	É essencial ter um painel de execução orçamentária na UFJF para os agentes públicos acompanharem as fases da despesa pública e a correta aplicação de recursos, como de capital, garantindo o acesso à informação orçamentária e o controle pelos cidadãos.
2H	(How) Como?	O processo de construção do painel de execução orçamentária será elaborado por meio de um site (looker studio) capaz de converter dados de uma planilha Excel em relatórios e painéis informativos personalizáveis. Serão geradas uma guia no site principal sobre a execução orçamentária da UFJF e outras guias organizadas por tema para as novas abas de informação orçamentária específica, com assuntos relevantes para a entidade. A construção do painel de execução orçamentária será realizada por uma equipe de três servidores da PROPLAN, com liderança do Pró-reitor de planejamento e adjunto.
	(How much) Quanto custa?	Os valores da remuneração por hora dos três servidores selecionados e dos dois pró-reitores dentro da PROPLAN.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Além da construção do painel de execução orçamentária da UFJF, é necessário estabelecer um plano anual de registro de preço para as demandas de bens de capital, visando à melhoria do processo de aplicação desse tipo de recurso na UFJF. Essa ação é apresentada na sequência.

4.1.4 Proposta 4: estabelecer um plano anual de registro de preço para as demandas de bens de capital nas unidades acadêmicas e administrativas da UFJF

A presente ação educacional é baseada no achado de pesquisa identificado através da análise das respostas (cinco universidades federais e UFJF), quando foi indicado que os participantes deveriam descrever como é o processo de gestão orçamentária de capital. A partir disso, foi evidenciado que as universidades comparadas utilizam os registros de preço para a aplicação de recursos de capital como forma de planejar melhor a aplicação de recursos orçamentários de investimento, como a aquisição de equipamentos pelas unidades internas.

Dessa forma, baseado na necessidade identificada no âmbito da UFJF de realizar um melhor planejamento da aplicação dos recursos de capital, é explicado, no Quadro 12, o desenvolvimento de um plano anual de registro de preço para as demandas de capital das unidades internas da UFJF.

Quadro 12 - Estabelecer um plano anual dos registros de preços para as demandas de bens capital das unidades acadêmicas e administrativas da UFJF

5W	(What) O quê?	Elaboração de um plano anual de registro de preço para as demandas de bens de capital das unidades acadêmicas e administrativas da UFJF, o qual será disponibilizado em um endereço eletrônico dentro do site da PROPLAN.
	(Who) Por quem será feito?	PROPLAN.
	(Were) Onde?	O plano anual de registro de preço para as demandas de bens de capital das unidades acadêmicas e administrativas da UFJF será disponibilizado em um endereço eletrônico dentro do site da PROPLAN.

	(When) Quando?	A partir de outubro de 2023 e disponibilizado por tempo indeterminado.
	(Why) Por quê?	É primordial ter um planejamento dos registros de preços a cada ano para que os recursos de capital usados pelas unidades acadêmicas e administrativas possam ser utilizados de forma otimizada. Já que existe a dificuldade na execução desse tipo recurso e um plano estabelecido pode agilizar o processo de gastos dos recursos de investimento.
2H	(How) Como?	O processo de construção do plano de anual do registro de preços será realizado a partir da identificação das demandas das unidades acadêmicas e administrativas por meio do preenchimento de um formulário. Após análise do formulário serão estabelecidos pela PROPLAN em conjunto com a pró-reitorias quais solicitações serão atendidas. Por fim, será encaminhado o plano anual elaborado em conjunto pelas pró-reitorias e divulgado no site PROPLAN e encaminhado por ofício informando as fases de contratação dos registros de preços fixados no plano.
	(How much) Quanto custa?	Os valores da remuneração por hora dos três servidores selecionados dentro da PROPLAN para realizar essa ação.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Além das ações educacionais detalhadas, é preciso informar de modo transparente e simplificado como se dará o monitoramento e a avaliação das ações desse PAE. Para isso, a próxima proposta é encarregada desse controle.

4.1.5 Proposta 5: monitoramento da implementação das propostas do PAE

Por fim, essa proposta tem como finalidade estabelecer um sistema de avaliação e acompanhamento anual das medidas que forem adotadas desse PAE, para assegurar a implementação e a correção de algum ponto que precisa ser melhorado a partir dos resultados obtidos. Além disso, é preciso verificar se as ações propostas tiveram impacto na melhoria da gestão dos recursos de capital da UFJF. Dessa forma, o Quadro 12 apresenta a proposta, utilizando-se da ferramenta 5W2H.

Quadro 13 - Monitoramento da implementação das propostas do PAE

5W	(What) O quê?	O quê?	Monitoramento a cada quadrimestre das medidas adotadas no Plano de Ação. O objetivo é avaliar os resultados obtidos e, caso precise, propor ajustes necessários para se alcançar melhores resultados.
	(When) Por que será feito?	Quem?	Um servidor da PROPLAN.
	(Where) Onde?	Onde?	PROPLAN.
	(When) Quando?	Quando?	O monitoramento é realizado continuamente a cada quadrimestre. O primeiro será feito em janeiro de 2024, quando todas as ações educacionais propostas estarão sendo executadas.
	(Why) Por quê?	Por quê?	É fundamental controlar como estão sendo realizadas as implementações das ações do PAE para obter o melhor resultado possível ou modificar algum ponto necessário.
2H	(How) Como?	Como?	O processo de monitoramento das propostas do PAE é realizado por meio da verificação de como as ações estão alcançando os objetivos pré-estabelecidos antes de suas implementações. O monitoramento é realizado pela designação de um servidor da PROPLAN.
	(How much) Quanto custa?	Quanto custa?	Os valores da remuneração por hora do servidor selecionado para a atividade de monitoramento.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Portanto, tem-se o Plano de Ação Educacional (PAE) formado por quatro ações que foram identificadas como necessárias a partir dos apontamentos relevantes realizados na análise dos dados (achados da pesquisa) dessa investigação, tanto no questionário como nas duas entrevistas, na busca por melhorar a gestão e a execução de recursos de capital na UFJF. Assim, apresenta-se na próxima seção as considerações finais da pesquisa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação fixou como objetivo geral propor ações que melhorem a gestão e a execução orçamentária de investimento da UFJF por meio da coleta e da análise de dados das Universidades federais comparadas, que possuem melhor percentual entre o valor empenhado e o total autorizado de recursos de capital no período delimitado entre 2015 e 2021.

A pesquisa partiu de um estudo comparativo entre a UFJF e outras cinco Universidades federais sobre a gestão dos recursos de capital. Após aplicação de um critério comparativo elaborado na pesquisa, a partir do qual as Universidades analisadas obtiveram melhores resultados que a UFJF, gerou-se o seguinte problema: como melhorar a gestão orçamentária de investimentos da UFJF, tendo em vista que o total anual dos valores de capital empenhados, dividido pelos valores de capital autorizados da UFJF entre 2015 e 2021, apresentou resultado menor em percentuais no período pesquisado quando comparado àquele das outras IFESs utilizadas como parâmetro?

Para responder a esse questionamento, utilizou-se o respaldo no referencial teórico sobre a temática orçamentária e os seguintes instrumentos de pesquisa: primeiro, aplicou-se o questionário na UFJF e nas cinco Universidades federais e, posteriormente, realizou-se as entrevistas na COSUP e na PROPLAN da UFJF, além da consulta de documentos e sites das instituições selecionadas.

Desse modo, a partir da análise dos achados da pesquisa, foi proposto um Plano de Ação Educacional que teve como proposição resolver, ainda que de forma inicial, parte do problema de pesquisa, melhorando as fases da execução orçamentária dos recursos de capital, principalmente entre as etapas de autorização e de empenho da despesa.

Baseado nas informações levantadas e fundamentado em proposições para resolver o problema de pesquisa por meio do PAE, foram elaboradas algumas ações: (a) a elaboração de um mapeamento e um desenho de fluxograma do processo de execução da receita própria em investimentos no âmbito da UFJF; (b) o treinamento para a elaboração do termo de referência e a pesquisa de preços para aplicação dos recursos em investimento na UFJF; (c) a implantação de um Painel de Execução Orçamentária; (d) estabelecer um plano anual dos registros de preços para as

demandas de bens capital das unidades acadêmicas e administrativas da UFJF; e (e) o monitoramento da implementação das propostas do PAE.

Além disso, a pesquisa ampliou a compreensão do tema, verificando a importância da gestão dos recursos de capital para o futuro das atividades da instituição, principalmente em poder promover o aumento de recursos de investimento de modo próprio, dentro da Universidade, à medida em que os recursos descentralizados pelo MEC são incertos e insuficientes para a maior parte das demandas da UFJF, conforme também identificado nas outras cinco Universidades federais estudadas.

Outro impacto deste estudo foi sobre a necessidade de desenvolver maior foco nas minhas atividades laborais dentro da Secretaria da PROPLAN, para aperfeiçoar a gestão de recursos de capital e procurar formas de obter fontes de receitas de capital para contínua melhoria de investimento na instituição, bem como orientar qualquer demandante que aplique os recursos de investimento para o monitoramento da execução e da aplicação recursos de investimento, contribuindo para a eficiência em todas fases da despesa.

Ademais, uma das possibilidades a ser explorada em novas pesquisas é a obtenção de receitas de capital por meio do desfazimento de bens imóveis e móveis (muito utilizado pela UFU), para levantar recursos de investimento para a Universidade. Outro caminho é investigar de forma sistêmica, no âmbito nacional, as melhores Universidades federais em gestão de recursos de capital, para que as suas políticas e ferramentas sejam utilizadas como modelo na gestão de investimento, implementando práticas melhores e adaptadas ao contexto da UFJF.

Uma limitação desse estudo foi a opção por estudar de modo comparativo, com outras Universidades federais escolhidas, como são as práticas de gestão de investimento em cada uma e como suas ferramentas poderiam ser utilizadas na UFJF. Essa escolha limita a forma investigada para uma abordagem mais externa e não específica, voltada a pesquisar somente dentro da Universidade como se dá o processo de execução da despesa de capital. Outra limitação foi a opção de aplicar um critério comparativo elaborado especificamente para esse trabalho, o que gera uma visão limitada de como concluir as informações obtidas após a utilização desse instrumento.

Diante ao exposto, após ler, analisar, comparar e sintetizar os autores e as informações coletadas pelo questionário e pelas duas entrevistas aplicadas sobre o

tema, considera-se que esse trabalho procurou demonstrar o cenário descrito e solucionar o problema de pesquisa, principalmente pelas proposições elaboradas no PAE como oportunidades de desenvolver e inovar as práticas na gestão capital na UFJF. Por fim, espera-se que a presente pesquisa sirva como promotora da discussão sobre a melhoria da gestão de capital e sua execução orçamentária, inspirando docentes, técnico-administrativos, discentes e gestores públicos.

6. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Marcio; FEIJÓ, Paulo H, **Gestão de Finanças Públicas**. 2. ed. Brasília: Cidade, 2008.

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo H, **Gestão de Fianças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal**. 3ª edição. Brasília: Editora Gestão Pública, 2013.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

ÁVILA, Carlos Alberto de. **Orçamento Público**. Elaboração Instituto Federal do Paraná - Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil - e-Tec Brasil, 2012.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2020. Portal da Transparência. **Orçamento Público**. Disponível: [http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico#:~:text=Or%C3%A7amento%20p%C3%ABblico%20%C3%A9%20o%20instrumento,de%20melhoria%2C%20entre%20outros\).&text=Essa%20ferramenta%20estima%20tanto%20as,serem%20efetuadas%20com%20o%20dinheiro](http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico#:~:text=Or%C3%A7amento%20p%C3%ABblico%20%C3%A9%20o%20instrumento,de%20melhoria%2C%20entre%20outros).&text=Essa%20ferramenta%20estima%20tanto%20as,serem%20efetuadas%20com%20o%20dinheiro). Acesso: 22 set. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 762, de 21 de agosto de 1969**. Disponível em:<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1960-1969/decreto-lei-778-21-agosto-1969-374757-publicacaooriginal-1-pe.html> htm. Acesso em: 03 de abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.745, de 8 abril de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9745compilado.htm. Acesso em: 10 de nov. 2020.

BRASIL. **Decretonº 10.195, de 30 de dezembro de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10195.htm. Acesso em: 15. Nov, 2020.

BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm#view. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9745.htm. Acesso em: 8 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.719, de 13 de março de 2006.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5719.htm. Acesso em: 02 Dez. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 1.792, de 15 de janeiro de 1996.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1792.htm. Acesso em: 02 Dez. 2020.

Brasil. **Decreto nº 64.825, de 15 de julho de 1969.** Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/Decree/1960-1969/Decreto-64825-15-Julho-1969-406149-Publicacaooriginal-1-Pe.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decree/1960-1969/Decreto-64825-15-Julho-1969-406149-Publicacaooriginal-1-Pe.html). Acesso Em: 04 de abril, 2021.

BRASIL. **Decreto Federal nº 11.353 de 1 janeiro de 2023.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.353-de-1-de-janeiro-de-2023-455354358>. Acesso em: 27/01/2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 12 de dez 2022.

BRASIL. **Estatuto da Universidade Federal de Viçosa (UFV).** Disponível em: <http://www.soc.ufv.br/wp-content/uploads/Estatuto-UFV-Multicampi-2014.pdf>. Acesso em: 04 de abril, 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 3.858, de 23 de dezembro de 1960.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3858.htm. Acesso em: 02 Dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4320, de 17 de março de 1964.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13898.htm. Acesso em: 16 Dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.154, de 6 de fevereiro de 2001.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394compilado.htm. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 3.858, de 23 de dezembro de 1960.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3858.htm#:~:text=LEI%20No%203.858%2C%20DE,Gerais%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.956, de 15 de dezembro de 1994.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/l8956.htm. Acesso em: 28 de mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.532, de 24 de maio de 1978.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6532.htm. Acesso em: 05 de abr. 2021.

BRASIL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**, 9ª Edição, 2022. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_Id_Publicacao:41943. Acesso em: 15 de dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria nº 15.073, de 26 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a classificação orçamentária por fontes de recursos para aplicação no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-15.073-de-26-de-dezembro-de-2019-235562265>. Acesso em: 20. mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento de 2022.** Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2022:mto2022-atual.pdf>. Acesso em: 20. mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia (ME). **Imagens: Organograma do Ministério da Economia Atualizado.** Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/imagens/organograma_ministerio-da-economia_atualizado.pdf/, 2020e. Acesso em 24. set 2020.

BRASIL. Ministério da Economia (ME). Estatísticas Fiscais e Planejamento: **Resultado do Tesouro Nacional (RTN).** Acesso em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>, 2020i. Disponível em: 12. dez, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Estrutura Organizacional: organograma.** Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/estrutura_organizacional/organograma_final_3_prancheta.png, 2020g. Acesso em: 24. set 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Competências**, maio, 2020h. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/competencias>. Acesso em: 24. set 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento (MTO)**. Edição 2019. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2019:mto2019-versao9.pdf>. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento (MTO)**. Edição 2020. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao14.pdf>Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/. Acesso em: 17. dez, 2020.

BRASIL. **Portaria nº 266, de 3 de março de 2021**. Disponível em: https://www2.ufjf.br/planejamento/wp-content/uploads/sites/83/2021/03/SEI_23071.900042_2021_08-2.pdf. Acesso em: 06 out. 2022.

BRASIL. Secretária do Orçamento Federal. **Portaria nº 15.073, de 26 de dezembro de 2019**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-15.073-de-26-de-dezembro-de-2019-235562265>. Acesso em: 27 de dez. 2020.

BRASIL. **Secretaria de Orçamento Federal**. Ministério da Economia (ME), 2020f. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-orcamento-federal-sof>. Acesso em: 19. dez de 2020.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual do SIAFI: manual do usuário**, 1996. Disponível em: http://manualsiafi.tesouro.gov.br/manual_completo.pdf/view. Acesso em: 20 set. 2021

BRASIL. Senado Federal. **SIGA Brasil: painel do especialista**. Disponível em: <https://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=LB137,2019>. Acesso em 04. abr. 2022.

BRASIL. Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL). Institucional: **História**, 2021a. Disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/portal/a-unifal-mg/>. Acesso em: 11 fev. 2021.

BRASIL. Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). **Estatuto Universitário da UFJF: Portaria nº 1.105 de 1998**. Acesso em: <https://www2.ufjf.br/ich//files/2008/09/Estatuto.pdf>. Disponível em: 16 abril de 2021.

BRASIL. Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). **História da UFOP**. Disponível em: <https://ufop.br/historia-da-ufop>. Acesso em: 17 abril de 2021.

BRASIL. Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). **Estatuto Universitário da UFOP: Resolução Cuni nº 414 de 1997**. Acesso em: <https://ufop.br/sites/default/files/cuni414-2020.pdf>. Disponível em: 17 abril de 2021.

BRASIL. Universidade Federal de Lavras (UFLA). **Acesso à informação: painéis para acompanhamento da execução orçamentária da UFLA**. Acesso em: <https://ufla.br/acessoainformacao/paineis/orcamento>. Disponível em: 4 abril de 2023.

BRASIL. Universidade Federal de Uberlândia (UFU). **Institucional**. Disponível em: <http://www.ufu.br/institucional>, 2018. Acesso em: 17 abril de 2021.

BRASIL. Universidade Federal de Uberlândia (UFU). **Estatuto Universitário da UFU**. Disponível em: http://www.ufu.br/sites/ufu.br/files/media/documento/estatuto_ufu.pdf, 2000. Acesso em: 17 abril de 2021.

BRASIL. Universidade Federal de Viçosa (UFV). **Apresentação**, 2021b. Disponível em: <https://www.ufv.br/apresentacao/>. Acesso em: 20 de mar, 2021.

BRITO. Hugo Machado Segundo. **Manual de Direito Tributário**. 11ª edição. São Paulo: Atlas, 2019.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública: teoria, prática e mais 800 exercícios**. 5 ed, Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2011.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública: teoria, prática e mais de 800 exercícios**. 5a. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CARVALHO, Thiago Leal de. **Um Estudo de Critérios para Distribuição Orçamentária no Campus Avançado da Universidade Federal de Juiz De Fora (Ujf) Em Governador Valadares**. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública. P. 158. 2017.

COSTA. Leonardo de Andrade. **Finanças Públicas**. Graduação - FGV, 2015.

DE MAGALHÃES, ELIZETE APARECIDA et al. Análise da evolução da despesa orçamentária em uma instituição de ensino superior: o caso da Universidade Federal de Viçosa (UFV). In: **Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC**. 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UECE, 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 27. ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2018.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública: teoria e questões: estilo ESAF, UnB e outras bancas examinadoras**. Rio de Janeiro: Elsevier, P. 920, 2006.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática** – 15. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

LIMA, Diana Vaz de.; CASTRO, Robison Goncalves de. **Contabilidade Pública**. SÃO PAULO: ATLAS, 2000.

MAGALHÃES, Elizete Aparecida de; OLIVEIRA, Terezinha Bezerra Albino; WAKIM, Vasconcelos Reis; FARONI; Walmer. **Análise da Evolução da Despesa Orçamentária em Uma Instituição de Ensino Superior: O Caso da Universidade Federal de Viçosa (UFV)**. XIII Congresso Brasileiro de Custos – Belo Horizonte - MG, Brasil, 30 de outubro a 01 de novembro de 2006. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/1749/1749>. Acesso em: 23 set de 2020.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v.30, n.2, p. 289-300, maio/ago. 2004. Disponível em: www.scielo.br/pdf/ep/v30n2/v30n2a07/pdf. Acesso em: 24 mar 2021.

MENDONÇA, Anna Cecília Assis. **Distribuição orçamentária da Universidade Federal de Juiz de Fora: uma proposta de revisão do modelo. 2016**. Dissertação (mestrado profissional) - Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF, 2016. Disponível em: <http://www.mestrado.caedufjf.net/distribuicao-orcamentaria-da-universidade-federal-de-juiz-de-fora-uma-proposta-de-revisao-do-modelo/>. Acesso em: 03/06/2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. São Paulo: Malheiros, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.); DESLANDES, Suely Ferreira; NETO, Otávio Cruz; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei nº 657, de 11 de setembro de 1915**. Acesso em: <https://www.unifal-mg.edu.br/portal/wp-content/uploads/sites/52/2018/10/Lei-N%C2%B0657.pdf>. Disponível: 29 abr. de 2021.

ROCHA, Diones Gomes da; MARCELINO, Gileno Fernandes; SANTANA, Cláudio Moreira. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. **Rev. Adm. (São Paulo)**, São Paulo, v. 48, n. 4, p. 813-827, dec. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-21072013000400014&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 de set. 2020.

RODRIGUES, Auro de Jesus. **Metodologia científica**.co-autoras Hortência de Abreu Gonçalves, Maria Balbina de Carvalho Menezes, Maria de Fátima Nascimento. 4. ed., rev., ampl. – Aracaju: Unit, 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, 3ª edição revista e atualizada, ed. Revista dos Tribunais, 2010.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 4. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 6. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2016.

PLATT NETO, Orion Augusto. **Planejamento e orçamento público**. Material didático (slides) da Disciplina Contabilidade Pública I. Curso de Graduação em Ciências Contábeis. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). 8. ed. Florianópolis: Edição do autor, 2014.

PPETTER, Lafayette Josué. **Direito Financeiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 432.p, 2010.

PRODANOV; Cleber Cristiano. FREITAS; Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SAMPAIO, A. L. B. de. Autonomia universitária na doutrina brasileira. In: _____. **Autonomia universitária: um modelo de interpretação e aplicação do artigo 207 da Constituição Federal**. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, DF, 1998. cap. 3, p. 88-120.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: Prisma, 1997.

SILVA, AO da et al. Gestão da qualidade: Aplicação da ferramenta 5W2H como plano de ação para projeto de abertura de uma empresa. **Faculdade Horizontina-FAHOR**, v. 2, n. 1, p. 1-15, 2013.

SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação** – 4. ed. rev. atual. – Florianópolis: UFSC, 2005. 138p.

SILVA, Jucilene Melandre da. **Expansão e Financiamento do Sistema de Ensino Superior Federal: O Caso Da Universidade Federal de Juiz De Fora**. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública. P. 142. 2016.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: Um enfoque administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SILVA, Maria Valesca Damásio de Carvalho. **Orçamentos e Finanças Governamentais**. Salvador: UFBA, Faculdade de Ciências Contábeis: Superintendência de Educação à distância, 144.P, 2019.

SOUZA, Bruno César Grossi de. **Curso de Formação para o Cargo de Analista de Planejamento e Orçamento, ed. 17**. Disciplina: D 4.11 – Elaboração e Programação Orçamentária e Financeira (40h) (Aula 2: Elaboração da Proposta Orçamentária), 16 a 20 de abril de 2012. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1070/3/Aula%20%20-%20Bruno%20C%C3%A9sar%20Grossi%20de%20Souza%20%28D%204.11%20%E2%80%93%20Elabora%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%C3%A7%C3%A3o%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria%20e%20Financeira%29.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2020.

SQUIZZATO, Ana Carolina. **Direito financeiro econômico**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. **Gestão do orçamentária e financeira: apostila** / Alex Fabiane Teixeira. — Brasília: ENAP, 2014. 65 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2206/1/1.%20Apostila_Gest%C3%A3o_Or%C3%A7ament%C3%A1ria_Financeira.pdf. Acesso em: 25 out. 2014.

TORRES. Ricardo Lobos. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, volume V: o orçamento na Constituição**. 3 ed. revista e atualizada - Rio de Janeiro: Renovar, 2008. 640p.

TOZONI-REIS. Marília Freitas de Campos. **Metodologia da Pesquisa**. 2.ed. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS. **História**, abril/2021a. Disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/portal/a-unifal-mg/>. Acesso em: 04 de abr. 2021.
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Estatuto da UFJF, Portaria nº 1.105, de 28 de setembro de 1998**. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/ufjf/wp-content/uploads/sites/3/2015/10/estatuto.pdf>. Acesso em: 12 set. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Processo de Contas Anual Exercício de 2018**, março/2020d. Disponível em:

https://www2.ufjf.br/transparencia/wp-content/uploads/sites/91/2018/01/idSisdoc_16590408v1-32-RelatorioGestao.pdf. Acesso em: 22 set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Processo de Contas Anual Exercício de 2019**, março/2020e. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/transparencia/wp-content/uploads/sites/91/2020/07/Exerc%C3%A0Dcio-2019.pdf>. Acesso em: 22 set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Resolução Nº 34.2020, de 20 de Agosto de 2020**. Disponível em: https://www2.ufjf.br/consu/wp-content/uploads/sites/33/2020/08/Resolu%C3%A7%C3%A3o-34.2020_Assinada-SEI.pdf. Acesso em: 22 set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. **Resolução SN de 2000**. Estatuto Universitário da UFU. Disponível em: http://www.feelt.ufu.br/system/files/conteudo/estatuto_ufu.pdf. Acesso em: 06 de abr. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **História**, abril/2021b. Disponível em: <https://www.ufv.br/historia/>. Acesso em: 04 de abr. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN). **Institucional**. Juiz de Fora, 2020b. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/planejamento/sobre/>. Acesso em: 12 set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. Portal da UFJF. **Apresentação**. Juiz de Fora, 2020c. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/ufjf/sobre/apresentacao/>. Acesso em: 22 set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. Portal da UFJF. **Áreas de lazer**, 2020e. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/ufjf/culturaelazer/areasdelazer/>. Acesso em: 05 out. de 2020.

VIEIRA, José Guilherme Silva. **Metodologia de pesquisa científica na prática**. Curitiba: Editora Fael, 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Tradução: Daniel Grassi. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A

QUESTIONÁRIO APLICADO VIA e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão).

PESQUISA AMOSTRAL SOBRE A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DOS RECURSOS FINANCEIROS DE INVESTIMENTO REPASSADOS PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC) PARA AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (IFES).

Prezado respondente, este questionário faz parte de uma pesquisa que tem o objetivo de analisar a execução orçamentária interna dos recursos de capital na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

O presente questionário é sobre o repasse orçamentário do Ministério da Educação de recursos financeiros de capital para investimentos em sua Instituição de Ensino Superior, como também sobre práticas e políticas orçamentárias na execução de recursos capitais utilizados em sua instituição. Sua participação é essencial para conhecermos a atual gestão orçamentária desses recursos entre as IFES.

ATENÇÃO! Peço por gentileza, que marque apenas uma resposta para cada pergunta nas questões abaixo:

- 1) As descentralizações orçamentárias de investimentos foram liberadas pelo Ministério da Educação com atraso nos últimos cinco anos (2015 a 2019)?**

A) Sim. B) Não.

Em caso afirmativo indique a frequência:

A) Raramente. B) Às vezes. C) Muitas vezes. D) Sempre.

- 2) As descentralizações orçamentárias de investimentos são liberadas pelo Ministério da Educação com valor menor que o previsto na dotação orçamentária fixada Lei Orçamentária Anual (LOA) para sua entidade nos últimos cinco anos (2015 a 2019)?**

A) Sim. B) Não.

Em caso afirmativo indique a frequência:

A) Raramente. B) Às vezes. C) Muitas vezes. D) Sempre.

3) O Planejamento, de quais valores de capitais serão disponibilizados para as unidades, é feito com base no valor previsto na LOA do ano corrente?

A) Sim. B) Não.

Em caso negativo indique como é feito:

4) O modelo de distribuição orçamentária utilizado internamente na Universidade foi atualizado nos últimos cinco anos?

A) Sim. B) Não.

Em caso negativo aponte o último ano da atualização:

5) Na sua concepção, o modelo atual de distribuição orçamentária utilizado internamente na Universidade atende às solicitações das unidades administrativas?

A) Sim. B) Não.

Em caso negativo explique o motivo do não atendimento:

6) Na Universidade existe algum planejamento para que a execução as despesas de investimento aconteçam com menor diferença possível entre as fases de empenho e liquidação?

A) Sim. B) Não.

Em caso afirmativo explique como é feito o planejamento:

7) Existe algum planejamento nas unidades acadêmicas para que os investimentos sejam aplicados com maior eficiência?

A) Sim. B) Não.

Em caso afirmativo indique o percentual das unidades:

A) mais de 75% B) entre 74% e 50% C) entre 49% e 25% D) menos de 25%

8) Existe algum planejamento nas unidades administrativas para que os investimentos sejam aplicados com maior eficiência?

A) Sim. B) Não.

Em caso afirmativo indique o percentual das unidades:

A) mais de 75% B) entre 74% e 50% C) entre 49% e 25% D) menos de 25%

9) As fontes de receita própria de capital aumentaram nos últimos cinco anos?

A) Sim. B) Não.

10) Existe algum planejamento para ações que busquem novas fontes de receita própria de capital na universidade?

A) Sim. B) Não.

11) As fontes de receita própria de investimento são uma alternativa para depender menos dos recursos incertos do MEC.

A) Sim. B) Não.

12) Como você classificaria os recursos orçamentários de capital disponibilizado pelo MEC para o atendimento das demandas da Universidade nos últimos cinco anos?

A) Mais que adequado B) Adequado C) Pouco adequado

13) Existe algum manual ou algum local em que os servidores da universidade possam buscar orientações de como usar os recursos investimento na instituição?

A) Sim. B) Não.

Em caso afirmativo indique onde:

14) As compras de material permanente são feitas de forma descentralizada por alguma unidade?

A) Sim. B) Não.

Em caso afirmativo indique o percentual das unidades:

A) mais de 75% B) entre 74% e 50% C) entre 49% e 25% D) menos de 25%

15) Existe algum processo diferente na execução orçamentária das despesas correntes para o do processo da execução orçamentária de recursos de capitais?

A) Sim. B) Não.

Em caso afirmativo indique qual:

16) Você considere que nos últimos cinco anos o processo de gastos das despesas orçamentárias de investimento desde a fase inicial do empenho até pagamento é:

A) Muito eficiente B) Eficiente C) Pouco eficiente

17) Nos últimos cinco anos, quando há somente o empenho da despesa de investimento no exercício financeiro, o quão difícil é receber os recursos financeiros para liquidar e pagar essas despesas nos próximos anos?

A) Muito difícil B) Difícil C) Pouco Difícil d) Sempre há o recebimento.

18) Quando são arrecadadas receitas próprias de investimento nos últimos cinco anos com que frequência são retornados os valores para conta da Universidade?

A) Raramente. B) Às vezes. C) Muitas vezes. D) Sempre.

19) O modelo atual de distribuição orçamentária de capital utilizado internamente foi aprovado pelo Conselho Universitário?

A) Sim. B) Não.

20) Existe um calendário de compras interno para universidade?

A) Sim. B) Não.

Em caso afirmativo, nesse calendário de compras existente prazos diferenciados para aquisição de material permanente?

A) Sim. B) Não.

21) Quando nos últimos cinco anos houve excesso de recurso de arrecadação de receitas próprias, este foi utilizado para reforço de

dotações orçamentárias de investimento na proposta enviada pela Universidade para compor a LOA?

- A) Sim, sempre que há excesso de recurso.
- B) Sim, na maior parte das vezes em que houve excesso de recursos.
- C) Sim, na menor parte das vezes que houve excesso de recurso.
- D) Houve excesso de recurso, mas não foi enviado para compor a proposta
- E) Não houve excesso de recursos.

22) Quando nos últimos cinco anos houve excesso de recursos de arrecadação de convênios, este foi utilizado para reforço de dotações orçamentárias de investimento na proposta enviada pela Universidade para compor a LOA?

- A) Sim, sempre que há excesso de recurso.
- B) Sim, na maior parte das vezes em que houve excesso de recursos.
- C) Sim, na menor parte das vezes que houve excesso de recurso.
- D) Houve excesso de recurso, mas não foi enviado para compor a proposta.
- E) Não houve excesso de recursos.

23) Quando nos últimos cinco anos houve excesso de recursos de doações, este foi utilizado para reforço de dotações orçamentárias de investimento na proposta enviada pela Universidade para compor a LOA?

- A) Sim, sempre que há excesso de recurso.
- B) Sim, na maior parte das vezes em que houve excesso de recursos.
- C) Sim, na menor parte das vezes que houve excesso de recurso.
- D) Houve excesso de recurso, mas não foi enviado para compor a proposta.
- E) Não houve excesso de recursos.

24) Discorra brevemente como é processo de gestão orçamentária de capital na universidade e o que poderia ser melhorado?



APÊNDICE B

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA - COSUP/UFJF

Questões

- 1) Como foi sua trajetória como servidor na universidade e qual a função atualmente exercida na UFJF?
- 2) Em sua perspectiva existem diferenças no processo licitatório entre os tipos de licitação como de mão de obra, de despesa corrente e de despesa de capital? É possível comprovar a afirmação? Qual seria fonte de dado formal dessa afirmação?
- 3) Em sua experiência, qual é tempo médio que dura o processo licitatório da parte interna até publicação do edital? É possível comprovar a afirmação? Qual seria fonte de dado formal dessa afirmação?
- 4) Em sua experiência, qual é tempo médio que dura o processo licitatório da parte externa com publicação do edital até assinatura do contrato ou entrega de um bem? É possível comprovar a afirmação? Qual seria fonte de dado formal dessa afirmação?
- 5) Na sua experiência como servidor, existe alguma das fases do processo licitatório que é possível aumentar celeridade, se sim, como isso poderia ser feito? É possível comprovar a afirmação? Qual seria fonte de dado formal dessa afirmação?
- 6) Na sua experiência existem alguma instituição federal que você tem alguma informação, se os processos de licitação são mais rápidos comparado com UFJF, ou são iguais, ou mais lentos? É possível comprovar a afirmação? Qual seria fonte de dado formal dessa afirmação?
- 7) Em sua visão, nos processos licitatórios os termos de referência demoram ser elaborados? É possível comprovar a afirmação? Qual seria fonte de dado formal dessa afirmação?
- 8) Na sua opinião, quais as fases do processo licitatório demandam mais tempo para serem elaborados? É possível comprovar a afirmação? Qual seria fonte de dado formal dessa afirmação?
- 9) Tendo em vista sua experiência, é possível fazer adequação ou padronização de um termo referência para cada tipo licitatório como mão de obra, despesa

corrente e despesa de capital, se sim, de que tipo? É possível comprovar a afirmação? Qual seria fonte de dado formal dessa afirmação?

- 10)** Os termos de referência encaminhados para setor chegam elaborados de forma errada? se sim, quais seriam os tipos de erros? É possível comprovar a afirmação? Qual seria fonte de dado formal dessa afirmação?
- 11)** De modo comparativo, os termos de referência das despesas correntes e das despesas de investimento apresentam o mesmo grau de acerto, sem necessidade retornar a quem emitiu? É possível comprovar a afirmação? Qual seria fonte de dado formal dessa afirmação?
- 12)** Na sua opinião, qual é tempo médio que se leva da homologação da licitação até emissão da nota de empenho, primeiro para despesas corrente e segundo para despesas de capital? É possível comprovar a afirmação? Qual seria fonte de dado formal dessa afirmação?

APÊNDICE C

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA - PROPLAN/UFJF

Questões

- 1) Na sua opinião a que se deve a diferença dos valores na execução orçamentária federal entre sistemas do governo federal como SIGA Brasil, SIOF e Relatório de Gestão da UFJF de 2019?
- 2) Na sua visão existiriam possíveis melhorias para disponibilização da informação sobre a execução orçamentária da UFJF? Quais seriam?
- 3) A autorização do limite de empenho para recursos de capital normalmente demorar a ser liberado dentro da UFJF? Discorra sobre sua experiência nos últimos anos com essa questão?
- 4) Na sua opinião quais procedimentos realizados antecipadamente ajudariam na otimização do tempo quando fosse liberado o limite autorizativo de empenho para recursos de investimento?
- 5) Na sua experiência como servidor, existe alguma das fases do processo licitatório que é possível aumentar celeridade, se sim, como isso poderia ser feito?
- 6) Qual ou quais são os critérios de liberação do orçamento para universidades? É mesmo para todas Instituições Federais de Ensino Superior?
- 7) Baseado na imagem abaixo da planilha extraída do portal de banco de dados do SIGA Brasil, portal de execução orçamentária federal disponibilizado pelo Senado Federal, as instituições federais de ensino superior separada no exercício de 2019 tiveram o valor empenhado próximo de 100% e porque a UFJF empenhou próximo de 73,21%?

APÊNDICE D

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O Sr. (a) está sendo convidado (a) como voluntário (a) a participar da pesquisa “**Um estudo propositivo e comparativo da gestão dos recursos orçamentários de investimentos da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) com outras cinco universidades federais entre 2015 a 2021**”. Nesta pesquisa pretendemos objetivo geral propor ações que melhorem a gestão e execução orçamentária de investimento da UFJF por meio da coleta e análise de dados com as Universidades Federais comparadas que possuem melhor percentual entre o valor total empenhado para o valor total autorizado de recursos de capital no período delimitado entre 2015 a 2021. O motivo que nos leva a estudar foram ao comparar a situação da UFJF com outras Universidades Federais em Minas Gerais foram encontradas em algumas instituições selecionadas melhores rendimentos na aplicação dos recursos de capital entre relação percentual anual entre 2015 a 2021 do valor total empenhado para o valor total autorizado, como apontado por informações analisadas, que são descritas no segundo capítulo da pesquisa.

Para esta pesquisa adotaremos os seguintes procedimentos: realizar uma pesquisa comparativa com aplicação de um questionário no levantamento e análise de dados, sobre o processo de gestão orçamentária das despesas com investimento em cinco Instituições Federais de Ensino Superior (IFS) selecionadas, e ainda na realização de duas entrevistas internas na UFJF com a finalidade de prover informações na formação do quarto capítulo com a proposição do Plano de Ação Educacional (PAE). A pesquisa contribuirá para a UFJF em um Plano de Ação Educacional demonstrando práticas e políticas orçamentárias de capital das universidades que foram pesquisadas e comparadas que poderiam ser implantadas de forma adaptada para o contexto interno na UFJF.

Para participar deste estudo o Sr (a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. O Sr. (a) terá o esclarecimento sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o Sr. (a) é atendido (a) pelo pesquisador, que tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. O (A) Sr (a) não será identificado (a) em nenhuma publicação que possa resultar. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo, atendendo a legislação brasileira, utilizando as informações somente para os fins acadêmicos e científicos.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável, no **Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora** e a outra será fornecida ao Sr. (a). Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados no mesmo local acima indicado.

O (A) Sr (a) concorda que o material coletado possa ser utilizado em outros projetos do **Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora**,

sendo assegurado que sua identidade será tratada com padrões profissionais de sigilo, atendendo a legislação brasileira, utilizando as informações somente para os fins acadêmicos e científicos?

() Sim ou () Não

Caso sua manifestação seja positiva, esta autorização poderá ser retirada a qualquer momento sem qualquer prejuízo.

Eu, _____, portador do documento de Identidade _____ fui informado (a) dos objetivos da pesquisa **“Um estudo propositivo e comparativo da gestão dos recursos orçamentários de investimentos da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) com outras cinco universidades federais entre 2015 a 2021”**, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

Declaro que concordo em participar. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada à oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Juiz de Fora, _____ de _____ de 20 .

Nome	Assinatura participante	Data
------	-------------------------	------

Nome	Assinatura pesquisador	Data
------	------------------------	------

Em caso de dúvidas, com respeito aos aspectos éticos desta pesquisa, você poderá consultar:

Nome do Pesquisador Responsável:

Endereço:

CEP: / Juiz de Fora – MG

Fone: ()

E-mail: