Informe do CONCUR sobre o orçamento da UFRRJ

O Conselho de Curadores (CONCUR) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) **reuniu-se** em **1º de abril de 2025** para abrir sua agenda anual de trabalhos. O aspecto central da pauta desta reunião foi a conjuntura da UFRRJ na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025 – considerando-se a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) no fim de março –, bem como os desafios decorrentes para a instituição. Com o PLOA 2025, o orçamento da UFRRJ foi de R\$ 827 milhões, enquanto em 2024, R\$ 845 milhões – uma queda de 2,1%. Além disso, a dotação orçamentária total aprovada na LOA 2025 ficou menor do que o que constava na PLOA em 4,6%¹.

No início da reunião, contextualizou-se o orçamento das Universidades brasileiras, agravado sob os regimes fiscais vigentes no Brasil desde o governo de Michel Temer – iniciado em 2016, após o golpe, neste mesmo ano, contra a então presidenta Dilma Rousseff. Modificações profundas no orçamento da União foram realizadas, acirrando a relação entre Poderes Legislativo e Executivo nas despesas discricionárias, sobretudo. Especialmente, o orçamento impositivo, aprovado em 2015 e pelo qual o Poder Executivo passou a ser obrigado a executar os recursos de emendas parlamentares individuais.

Destacou-se o contexto geral de queda do orçamento para as universidades federais. Ainda que em 20 anos o número de universidades tenha crescido em 73% - totalizando 69 universidades, os recursos apresentam trajetória irregular. Em 2000, o orçamento para as universidades federais totalizou R\$ 28,2 bilhões, em 2019 aumentaram para R\$ 62,2 bilhões (+116%). Mas em 2022, caíram para R\$53,2 bilhões (-14,2%). O total destinado a elas em 2022 (R\$ 53,2 bilhões) marca um retorno a valores inferiores a 2013 (R\$ 54,9 bi), com uma agravante: há dez anos, eram 63 universidades federais – seis a menos do que no ano passado. O cenário de orçamento para as universidades federais se apresenta cada vez mais desanimador, cada universidade

¹ Avaliação da reitoria apresentada em reunião com os diretores de instituto sobre o orçamento.

buscando mecanismos para mitigar a falta de recursos, como as emendas parlamentares, por exemplo.

Para apresentação do orçamento do conjunto das Universidades Federais, foram utilizadas como fontes de dados:

(1) o Painel Financiamento da Ciência e Tecnologia, elaborado pelo Centro de Estudos Sociedade, Universidade e Ciência (Sou Ciência), da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) cujos dados são coletados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Ministério do Planejamento;

(2) o Painel ANDIFES (Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais) desenvolvido pelo Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (FORPLADI), que disponibiliza informações e indicadores da execução orçamentária das IFES (Instituições Federais de Ensino Superior), bem como séries históricas orçamentárias, despesas por unidades de custeio, receita própria, aluno equivalente de graduação etc. Esses dados são coletados do SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira) e IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – com valores atualizados pelo IPCA – Índice de Preços do Consumidor Amplo).

Foram também apresentados e discutido pelos Conselheiros dados e informações específicos do orçamento da UFRRJ para pontuar aspectos a serem observados pelo CONCUR na sua agenda de trabalhos. Os valores do orçamento da LOA de 2017 a 2025 foram apresentados (neste momento, não deflacionados pelo IPCA).

Para a UFRRJ, as fontes de dados utilizadas foram o documento-texto do PLOA (Projeto de Lei Orçamentária Anual), relatórios de gestão de anos anteriores e dados do Tesouro Gerencial, disponibilizados pela PROAF (Pró-Reitoria de Finanças). Os recursos anuais da UFRRJ se dividem em: (1) orçamento da União (fundo público federal), (2) verbas extraorçamentárias e (3) recursos próprios. Os recursos garantidos pelo orçamento (a LOA) superam largamente os outros dois, na Universidade – por exemplo, na média dos últimos 5 anos, representaram 98% do total.

O Orçamento, por sua vez, classifica-se em despesas obrigatórias –gastos com pessoal, de modo geral – e discricionários. No orçamento discricionário, as ações orçamentárias se distribuem em três grandes grupos de natureza de despesa (GND), a saber: pessoal (1), custeio (2) e investimento (3). Em custeio, estão as ações orçamentárias de fomento para ações de graduação, pós-graduação, ensino e pesquisa (20GK), funcionamento das instituições federais de ensino superior (20RK), funcionamento das instituições da rede federal de educação profissional (20RL) e 4002 (assistência estudantil universidades), dentre outras. Em investimento, estão ações como a 8282 reestruturação e modernização das IFES, que nos últimos 5 anos amarga os menores valores de dotação orçamentária (e de emendas parlamentares).

Enquanto o orçamento total da UFRRJ aprovado na LOA 2025 sofreu redução de 2,1% em comparação com a LOA de 2024, outras instituições do estado do Rio de Janeiro, como Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade Federal Fluminense (UFF) apresentaram elevação do seu orçamento em 5% e 3%, respectivamente.

Os Conselheiros debateram possíveis explicações para a queda do orçamento da UFRRJ na LOA, tendo-se em vista o planejamento orçamentário com base na elaboração da Matriz de Orçamento de Custeio e Capital (MOCC). Ela foi instituída pelo Decreto n. 7.233 de 19 de julho de 2010 e Portaria MEC n. 651 de 24 de julho de 2013, e é uma das ferramentas usadas pelo MEC para distribuir/alocar recursos orçamentários entre as universidades. Mesmo com a exigência da Constituição Federal de 1988 (CF 1988) de repasse mínimo da União de 18% de sua arrecadação na educação, o modelo de financiamento é considerado incremental ou inercial, isto é, o orçamento (LOA) de cada exercício é definido com base no do exercício anterior. A MOCC estabelece critérios considerados objetivos para alocar os recursos nas universidades e buscar garantir menor nível de distorção entre elas. A MOCC usa na sua elaboração critérios de eficiência e qualidade (aluno-equivalente, evasão, retenção, IGC – Índice Geral de curso, indicadores da CAPES, dentre outros).

Tomando-se com um pouco mais de detalhe a dotação orçamentária na LOA 2025, mostrou-se que o grupo de natureza de despesa com pessoal totaliza em torno R\$709,5 milhões (de 85%) do orçamento total, restando para custeio R\$ 114,2 milhões (14%) e R\$ 3,4 milhões (0,41%) para investimento. Essa

configuração não é exclusiva da LOA 2025. De acordo com os dados levantados e apresentados na reunião, entre 2020 e 2024 ficou em média: 90%, 10% e 0,75%, respectivamente.

Em custeio, na LOA 2025, 20RK, 20GK e 4002 apresentam dotação inicial mais expressiva, totalizando mais de R\$ 68 milhões. Em comparação com a dotação inicial da LOA 2024, a 20RK teve aumento (+30%), a 20GK, redução (56%) e a 4002, aumento (+27%). Vale ressaltar que se trata de dotações iniciais. Na forma como os dados estão disponibilizados, não é possível analisá-los por rubricas. Por exemplo, classificar a dotação orçamentária de 20RK em gasto com energia elétrica, esgoto, água, limpeza etc (na 20RK) bolsas de monitoria, iniciação científica (20GK) etc.

Os Conselheiros também consideraram aspectos da execução orçamentária – a saber: empenho, liquidação e pagamento (CF/1988 – art. 165 a 169 e Lei 4.320/64). Destacaram-se os dados de dotação orçamentária inicial e final para 2021 a 2023 para ações orçamentárias como 20GK, 20RK, 20RL, 4002, 2994 e 8002. No caso dessas ações, em 2022 e 2023, pouco mais da metade da dotação foi liquidada e paga em cada exercício. Assim, um ponto levantado foi o total de restos a pagar (processados e não-processados), que constituem despesas empenhadas, mas não liquidadas ou pagas até o encerramento do exercício, sendo transferidas para o seguinte. Em geral, fazem parte da gestão orçamentária-financeira das universidades que executam projetos plurianuais e estão cada vez mais dependentes de contratos de prestação de serviços e terceirização. Os Conselheiros entenderam que é fundamental levantar e acompanhar esses dados no âmbito da execução orçamentária da UFRRJ.

Os recursos extraorçamentários provenientes de emendas parlamentares também tiveram espaço nas discussões. Os dados levantados do Tesouro Gerencial para 2020 a 2024 permitem afirmar que, em 2020, o total recebido em emendas foi de R\$ 2,48 milhões e R\$ 44,2 milhões, em 2024. Um aumento bastante expressivo. Classificando esse total pelas ações orçamentárias, desde 2022 a 20GK (ações de fomento da graduação e pós-graduação) passou a ter maior participação no total das emendas parlamentares, em detrimento de ações como a 20RK (funcionamento da universidade). Em 2024, 40,4% do total recebido com as emendas foi destinado para 20GK, sendo em 2023 essa participação foi de 6,9%. Os Conselheiros apontaram que é

fundamental se conhecer de forma detalhada como esses montantes se distribuem nessas ações orçamentárias (rubricas). Levantou-se a pergunta de quanto seria o orçamento necessário para a UFRRJ, garantir seu funcionamento até o fim do ano. O conhecimento das rubricas permitiria também melhor compreensão da estrutura de despesas da Universidade.

Após a discussão, alguns pontos foram encaminhados e pactuados pelos Conselheiros:

- Necessidade de divulgação de informações e dados mais palatáveis sobre a necessidade de financiamento da UFRRJ;
- Detalhamento das rubricas para que a comunidade possa compreender o que essas contas significam de fato – como permanência estudantil, pós-graduação, iniciação científica, monitorias, extensão, manutenção, limpeza, água, esgoto, energia elétrica, segurança, vigilância etc;
- Planejamento e programação orçamentária são essenciais, divulgando a Matriz de Orçamento de Custeio e Capital (MOCC) da UFRRJ;
- Garantir transparência no andamento da execução de recursos provenientes de emendas parlamentares.

Ademais, o CONCUR no âmbito das suas competências previstas no estatuto e regimento da UFRRJ:

- Efetivamente opinará sobre a programação e planejamento orçamentário da UFRRJ;
- Efetivamente opinará, com base no acompanhamento, da execução orçamentária da UFRRJ;
- Contribuirá com esse acompanhamento por meio da análise da evolução da execução nas ações orçamentárias, especialmente aquelas de natureza 3.

Outros aspectos:

- Um calendário de reuniões foi pactuado;
- Sistematização de dados do orçamento e execução orçamentária, bem como das emendas Parlamentares, assumindo-se que avaliações econômico-financeiras das universidades não podem desconsiderar ou tratar em segundo plano a qualidade do ensino superior;

- Participação na comissão do orçamento criada no âmbito do CONSU e presidida pela vice-reitoria, para acompanhamento.

Em tempo, no mês de maio, nesta reunião não estava pontuado o Decreto n. 12.448 de 30 de abril de 2025, que estabeleceu um cronograma mensal de execução orçamentária e financeira do Poder Executivo Federal, impondo restrições ainda mais severas a execução do discricionário das instituições federais de ensino. As medidas previstas pela Reitoria para enfrentar esse cenário foram divulgadas no memorando circular n. 25/2025, bem como foi objeto de reuniões que a Reitoria realizou com diretores de institutos e sindicatos dos servidores – SINTUR e ADUR-RJ.

Para seguir acompanhando:

Agenda de reuniões do CONCUR pode ser acompanhada em:
<https://institucional.ufrj.br/soc/deliberacoes-concur-2025/>

Convocações para as reuniões em:
<https://institucional.ufrj.br/soc/convocacoes-2/>

Atas estão disponibilizadas em: <https://institucional.ufrj.br/soc/conselho-de-curadores-2/agenda-reunioes/atas/>

Pareceres em:
<https://institucional.ufrj.br/soc/conselho-de-curadores-2/pareceres/>

Rubia C. Wegner
Presidenta do CONCUR – UFRRJ

Gisela Pinto
Vice-presidenta do CONCUR – UFRRJ