

Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de  
Políticas Públicas - FACE  
Programa de Pós-Graduação em Economia - PPGECO Mestrado  
Profissional em Economia - Gestão Econômica de Finanças Públicas

Amadeus Ramos Pescadinha

## **OS EFEITOS DO NRF NA EFICIÊNCIA RELATIVA DAS IFES**

Brasília, DF  
2022

Amadeus Ramos Pescadinha

## **OS EFEITOS DO NRF NA EFICIÊNCIA RELATIVA DAS IFES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade (FACE) da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para obtenção do título de mestre em economia.

Orientador: Prof. Dr. Vander Mendes Lucas

Brasília, DF  
2022

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

PP473e Pescadinha, Amadeus Ramos  
OS EFEITOS DO NRF NA EFICIÊNCIA RELATIVA DAS IFES /  
Amadeus Ramos Pescadinha; orientador Vander Lucas Mendes. -  
Brasília, 2022.  
85 p.

Dissertação(Mestrado Profissional em Economia - Gestão  
Econômica de Finanças Públicas) -- Universidade de Brasília,  
2022.

1. Novo Regime Fiscal. 2. Instituições Federais de Ensino  
Superior. 3. Eficiência técnica. 4. Análise Envoltória de  
Dados. I. Mendes, Vander Lucas, orient. II. Título.

Amadeus Ramos Pescadinha

## OS EFEITOS DO NRF NA EFICIÊNCIA RELATIVA DAS IFES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade (FACE) da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para obtenção do título de mestre em economia.

Aprovada em 29 de Novembro de 2022:

---

Prof. Dr. Vander Mendes Lucas – Presidente  
UnB

---

Profa. Dra. Milene Takasago - Examinadora Interna  
UnB

---

Profa. Dra. Maria Eduarda Tannuri Pianto - Examinadora Interna  
UnB

---

Prof. Dr. George Henrique de Moura Cunha - Examinador Externo  
UNIALFA

Brasília, DF  
2022

Às trabalhadoras e trabalhadores das universidades públicas brasileiras, que são  
condição de possibilidade do avanço do conhecimento no país.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a minha companheira Larissa Guedes da Fonseca Martins pelo apoio e incentivo, sem os quais o presente trabalho não teria existido. No meio às diversas adversidades, ela foi meu sustentáculo.

Agradeço ao Augusto César Oliveira Dias e Luís Fernando de Paula Pinto, mais que colegas, amigos com quem trabalho e que me encorajaram durante essa árdua jornada.

Agradeço à Helena Zanella por ter sugerido a participação no programa de Mestrado Profissional em Gestão Econômica de Finanças Públicas e por ter acreditado no meu potencial.

Por fim, agradeço à Administração Superior da Universidade de Brasília pela oportunidade e pelo fomento das ações de capacitação e qualificação dos servidores.

Una nueva guerra mundial se sufre hoy. Es una guerra en contra de todos los pueblos, del ser humano, de la cultura, de la historia. Es una guerra encabezada por un puñado de centros financieros sin patria y sin vergüenza, una guerra internacional: el dinero versus la humanidad. “Neoliberalismo” llaman ahora a esta internacional del terror. El nuevo orden económico internacional ha provocado ya más muerte y destrucción que las grandes guerras mundiales. Más pobres y más muertos nos hicimos hermanos. (MARCOS, 2001)

## RESUMO

### OS EFEITOS DO NRF NA EFICIÊNCIA RELATIVA DAS IFES

AUTOR: Amadeus Ramos Pescadinha

ORIENTADOR: Vander Mendes Lucas

O presente trabalho teve como objetivo identificar e analisar os efeitos do Novo Regime Fiscal na eficiência técnica das Instituições Federais de Ensino Superior. Com esse propósito, foram analisados os documentos relativos às despesas no período de 2015 a 2019 de uma amostra homogênea de universidades federais no intuito de verificar como se comportaram as despesas dessas instituições após a imposição da regra fiscal. Tendo sido analisadas as despesas antes e depois da instituição do NRF, e verificado que o comportamento destas após a entrada em vigor da regra fiscal convergia com o apontado por seus críticos, buscou-se elementos para se avaliar se a performance das IFES havia sido afetada pela medida. Nesse sentido, foi empregada a análise envoltória de dados (DEA), cujas variáveis de entrada (input) e de saída (output) foram selecionadas tomando como base os indicadores de gestão determinados pelo TCU para medir a eficiência de gastos por alunos das universidades federais. Os resultados obtidos para a amostra revelaram que frente ao cenário fiscal do período, algumas instituições adaptaram-se melhor do que outras, tendo sido observado um distanciamento entre as DMUs com relação à eficiência relativa após o NRF.

**Palavras-chave:** Novo Regime Fiscal. IFES. Eficiência técnica. DEA.



## ABSTRACT

### THE NRF EFFECTS IN THE RELATIVE EFFICIENCY OF IFES

AUTHOR: Amadeus Ramos Pescadinha

ADVISOR: Vander Mendes Lucas

The study objective was to identify and analyze the New Fiscal Regimen (Novo Regime Fiscal - NRF) effects in Brazil's Federal Higher Education Institutions (Instituições Federais de Ensino Superior - IFES) technical efficiency. With this purpose, the documents related to the expenses made by the institutions in the period between 2015 and 2019 were analyzed. An homogenous sample of federal universities was selected for the analysis, which aimed to check the expenses behavior before and after the NRF. The observed behavior was consistent with the predictions made by the fiscal rule critics, which led to a deepening of the study, trying to determine if the performance of the IFES was affected by the fiscal measure. For this purpose, an Data Envelopment Analysis (DEA) was applied, using as inputs and output modeled after the management indicators determined by Brazil's Federal Court of Accounts to measure the efficiency of IFES expenses *per* student. The results revealed that in the fiscal scenario of the period, some institutions have adapted better than others, in the form of an increase in the standard deviation of the DMUs relative efficiency after the NRF.

**Keywords:** New Fiscal Regimen. IFES. Technical efficiency. DEA.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Elementos de Despesa.....	29
TABELA 2 - Número total de docentes por grau de formação e ano na UFBA.....	37
TABELA 3 - Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UFBA.....	37
TABELA 4 - Recursos LOA 2015 a 2019 - UFBA.....	38
TABELA 5 - Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UFBA.....	38
TABELA 6 - Número total de docentes por grau de formação e ano na UFPE.....	39
TABELA 7 - Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UFPE.....	40
TABELA 8 - Recursos LOA 2015 a 2019 - UFPE.....	40
TABELA 9 - Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UFPE.....	40
TABELA 10 - Número total de docentes por grau de formação e ano na UFPR.....	41
TABELA 11 - Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UFPR.....	41
TABELA 12 - Recursos LOA 2015 a 2019 - UFPR.....	42
TABELA 13 - Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UFPR.....	42
TABELA 14 - Número total de docentes por grau de formação e ano na UFRGS.....	43
TABELA 15 - Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UFRGS.....	43
TABELA 16 - Recursos LOA 2015 a 2019 - UFRGS.....	44
TABELA 17 - Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UFRGS.....	44
TABELA 18 - Número total de docentes por grau de formação e ano na UFRN.....	45
TABELA 19 - Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UFRN.....	45
TABELA 20 - Recursos LOA 2015 a 2019 em R\$ - UFRN.....	45
TABELA 21 - Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UFRN.....	46
TABELA 22 - Número total de docentes por grau de formação e ano na UFSC.....	47
TABELA 23 - Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UFSC.....	47

TABELA 24 - Recursos LOA 2015 a 2019 - UFSC.....	47
TABELA 25 - Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UFSC.....	48
TABELA 26 - Número total de docentes por grau de formação e ano na UnB..	48
TABELA 27 - Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UnB.....	49
TABELA 28 - Recursos LOA 2015 a 2019 - UnB.....	49
TABELA 29 - Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UnB.....	50
TABELA 30 - Empenhos por ano e GND - UFBA.....	61
TABELA 31 - Empenhos por ano e GND - UFPR.....	62
TABELA 32 - Empenhos por ano e GND - UFPE.....	63
TABELA 33 - Empenhos por ano e GND - UFRN.....	64
TABELA 34 - Empenhos por ano e GND - UFRGS.....	65
TABELA 35 - Empenhos por ano e GND - UFSC.....	67
TABELA 36 - Empenhos por ano e GND - UnB.....	68
TABELA 37 - Participação da amostra no total de alunos das universidades federais.....	70
TABELA 38 - Participação da amostra no total despesas das universidades federais.....	70
TABELA 39 - Gasto médio por GND - Comparativo 2015 e 2019.....	71
TABELA 40 - Desvio padrão em relação à composição dos gastos entre 2015 e 2019.....	72
TABELA 41 - Participação média dos Elementos da Despesa nas despesas de 2015 e 2019.....	73
TABELA 42 - Indicadores primários para o cálculo de indicadores de desempenho do TCU.....	75
TABELA 43 - Eficiência das 7 DMUs considerando o custo corrente sem hospitais universitários.....	77
TABELA 44 - Eficiência das 7 DMUs considerando o custo corrente com hospitais universitários.....	77
TABELA 45 - Média das eficiências técnicas para 2015 e 2019.....	79
TABELA 46 - Desvio padrão das eficiências técnicas para 2015 e 2019.....	79

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>Introdução</b> .....	14
<b>2.</b>	<b>Referencial Teórico</b> .....	17
2.1.	Orçamento público e regras fiscais no Brasil.....	17
2.1.1.	Atividade financeira do Estado.....	17
2.1.1.1.	Bens públicos e meritórios.....	18
2.1.1.2.	Externalidades.....	19
2.1.2.	Orçamento público brasileiro.....	21
2.1.2.1.	Plano Plurianual.....	22
2.1.2.2.	Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	23
2.1.2.3.	Lei Orçamentária Anual.....	24
2.1.2.4.	Despesa pública.....	25
2.1.2.4.1.	Estágios da despesa pública.....	26
2.1.2.4.2.	Classificação da despesa pública.....	26
2.1.3.	Regras Fiscais no Brasil.....	32
2.1.3.1.	Novo Regime Fiscal.....	34
2.2.	Instituições Federais de Ensino Superior.....	35
2.2.1.	Universidade Federal da Bahia.....	36
2.2.2.	Universidade Federal de Pernambuco.....	39
2.2.3.	Universidade Federal do Paraná.....	41
2.2.4.	Universidade Federal do Rio Grande do Sul.....	42
2.2.5.	Universidade Federal do Rio Grande do Norte.....	44
2.2.6.	Universidade Federal de Santa Catarina.....	46
2.2.7.	Universidade de Brasília.....	48
2.3.	Indicadores de gestão do TCU.....	50
<b>3.</b>	<b>Metodologia</b> .....	53
3.1.	Tipo de pesquisa.....	53
3.2.	Contextualização do problema de pesquisa.....	54
3.3.	Técnica e procedimentos de coleta de dados.....	55
3.4.	Análise das informações.....	56
<b>4.</b>	<b>Análise dos dados</b> .....	60
4.1.	Evolução das despesas das IFES entre 2015 e 2019.....	60
4.1.1.	UO 26232 - UFBA.....	60
4.1.2.	UO 26241 - UFPR.....	62

4.1.3.	UO 26242 - UFPE.....	63
4.1.4.	UO 26243 - UFRN.....	64
4.1.5.	UO 26244 - UFRGS.....	65
4.1.6.	UO 26246 - UFSC.....	66
4.1.7.	UO 26271 - UnB.....	67
4.1.8.	Análise descritiva das despesas.....	69
4.2.	Análise Envoltória de Dados.....	74
<b>5.</b>	<b>Conclusão.....</b>	<b>80</b>
<b>6.</b>	<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>83</b>

## 1. Introdução

Instituído no ordenamento jurídico nacional por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016, o Novo Regime Fiscal (NRF) foi imposto como medida estrutural para o saneamento da percebida crise das contas públicas brasileiras, com a promessa de trazer recuperação econômica ao país, que naquele momento tinha a expectativa de engatar a sequência de dois anos de queda no Produto Interno Bruto (PIB) e registrava uma taxa de desemprego na ordem dos 11,2% (HORTA, 2017).

De maneira resumida, o NRF impõe o crescimento real nulo do agregado de despesas primárias da União - isto é, aquelas relativas ao pagamento de pessoal, investimentos e outras despesas correntes - pelo período de dez anos a contar do início da vigência da EC nº 95/2016 (LIMA, 2020). Durante estes dez anos iniciais da vigência do NRF, as despesas primárias podem ser reajustadas somente pelo acumulado do IPCA nos doze meses que antecedem o envio da proposta orçamentária anual.

O NRF pretende disciplinar o comportamento das despesas primárias da União pelo período de 20 anos, entre os exercícios de 2017 e 2036. Contudo, após o decênio inicial de crescimento real nulo destas despesas, a EC nº 95/2016 permite em seu art. 108 que o Presidente da República proponha alteração da regra de correção das despesas primárias.

Os defensores do Novo Regime Fiscal apontam que trata-se de uma disposição “simples e inteligível” (LIMA, 2020), que traria benefícios quanto à previsibilidade da política macroeconômica do Governo Federal; eliminaria a tendência de crescimento real do gasto público e traria a redução do risco-país, induzindo a redução estrutural da taxa de juros (HORTA, 2017).

Todavia, a imposição das regras do Novo Regime Fiscal não escapou à críticas, sobretudo em virtude das medidas aprovadas pela EC 95/2016 não permitiriam o crescimento real das despesas do Governo Federal nem mesmo com a melhora da economia. O regramento aprovado pela emenda também ignora as taxas de crescimento demográfico brasileiro, impactando seriamente políticas sociais, como as voltadas para saúde, educação e inclusão social (MARIANO,

2017). Em conformidade com o delineado por estudos do IPEA (IPEA, 2018), o NRF impôs um verdadeiro regime de austeridade fiscal no Brasil, limitando as possibilidades da sociedade brasileira se apropriar dos ganhos futuros da tributação extraída da riqueza por ela mesma gerada, ameaçando direitos fundamentais e potencializando conflitos relativos à priorização de políticas sociais.

Somam-se às críticas supracitadas, o fato de que a limitação dos gastos imposta pelo NRF restringe-se somente às despesas primárias, não estando incluídas as despesas financeiras nas regras do teto dos gastos (SOUSA, 2021). Isto implica que o pagamento e a amortização de juros da dívida pública estão isentos das limitações dos gastos imposta pela EC 95/2016, o que é comumente justificado como uma tentativa de diminuir o endividamento do setor público por um período temporal definido. Entretanto, ao se limitar gastos que afetam sobretudo políticas sociais, voltadas para camadas mais necessitadas da população e não limitar o pagamento de despesas financeiras do Estado, pode-se ler o NRF como política de instrumentalização das finanças públicas brasileiras pelos credores da dívida pública, em detrimento da maior parte da população.

Nesse contexto, o Novo Regime Fiscal impôs um verdadeiro desafio às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Revertendo a tendência de expansão de gastos de expansão de gastos reais, observada principalmente durante o período de vigência do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), iniciado em 2007, o NRF impôs às IFES a necessidade de realização de progressivos ajustes em seus orçamentos, em decorrência da limitação das despesas primárias posta pela EC 95/2016. Pelas normas postas pela Emenda Constitucional, ainda que as IFES arrecadem recursos, como é o caso da UnB através de seu patrimônio imobiliário, elas não poderão extrapolar o teto das despesas, sob pena de sofrer as sanções previstas no NRF (SOUSA, 2021).

Ante ao exposto, a presente pesquisa tem como objetivo verificar o comportamento do orçamento de sete universidades federais de porte semelhante (UFBA, UFPE, UFPR, UFRGS, UFRN, UFSC e UnB) analisando o interstício de 2015 a 2019, observando-se assim dois anos anteriores à imposição do NRF e três anos já sob a vigência do teto dos gastos. Optou-se por não incluir os dados de 2020 e 2021 na pesquisa, visando observar somente os efeitos do NRF no

orçamento das instituições selecionadas, excluindo-se assim os efeitos decorrentes da pandemia de COVID-19.

Por fim, busca-se no presente estudo responder à seguinte questão: a eficiência relativa dos gastos das Universidades Federais foi afetada pela imposição do teto dos gastos públicos estabelecido pelo Novo Regime Fiscal, imposto pela Emenda Constitucional nº 95/2016?



## **2. Referencial teórico**

Este capítulo objetiva fundamentar a discussão sobre os impactos do Novo Regime Fiscal sobre o orçamento das universidades públicas selecionadas para o estudo, apresentando os conceitos básicos necessários para a análise.

A primeira parte da fundamentação teórica apresentará os conceitos relativos ao orçamento público brasileiro, bem como as regras fiscais em vigor na legislação do país, dentre as quais o NRF é o marco mais recente.

Posteriormente, será apresentada a conceituação de Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), além de uma breve apresentação das universidades selecionadas para o presente estudo, esclarecendo a motivação para seleção do subconjunto das sete universidades dentre o universo das IFES.

Encerrando o capítulo, serão apresentados os indicadores de gestão instituídos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), através da Decisão nº 408/2002 - Plenário e Acórdãos nº 1043/2006 nº 2167/2006- Plenário. Dentre os indicadores do TCU, foram selecionados para análise de dados realizada no estudo, aqueles referentes à eficiência dos gastos da instituição.

### **2. 1. Orçamento público e regras fiscais no Brasil**

#### **2. 1. 1. Atividade financeira do Estado**

A teoria clássica que procura justificar a atividade financeira do Estado no Brasil, compreende que a atuação econômica do Estado deve ser pautada para correção de falhas de mercado, que se refletem na existência de bens públicos e meritórios; monopólios naturais; externalidades positivas e negativas; mercados incompletos; falhas de informação; e a ocorrência de desemprego e inflação (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Tradicionalmente, a atividade financeira do Estado é entendida como um conjunto composto por quatro fenômenos: obtenção de recursos (receita pública), dispêndio de recursos (despesa pública), planejamento de gastos (orçamento público) e criação de recursos (crédito público) (LEITE, 2020). Estes quatro fenômenos devem ser ajustados para o atendimento das funções econômicas básicas do Estado: alocativa, distributiva e estabilizadora (GIACOMONI, 2010).

Em razão do presente estudo ter como foco os efeitos do NRF no orçamento das universidades públicas federais, daremos enfoque às justificativas da teoria clássica para atuação estatal quanto à existência de bens públicos e meritórios e no caso das externalidades.

### **2. 1. 1. 1. Bens públicos e meritórios**

Remonta aos tempos dos mais clássicos filósofos gregos, a percepção da inerente dificuldade de se lidar com os bens comuns a todos, como aponta Aristóteles no livro primeiro da Política:

“Quanto mais uma coisa é comum a um maior número, menos cuidados recebe. Cada um preocupa-se sobretudo com o que é seu; quanto ao que é comum, preocupa-se menos ou apenas na medida do seu interesse particular. Aliás, desleixa-se ainda mais ao pensar que outros cuidam dessas coisas.” (ARISTÓTELES, 1998)

Em termos econômicos, os bens públicos são aqueles cujo consumo por parte de um indivíduo ou de uma coletividade não prejudica ou impede o consumo do mesmo bem pelos outros integrantes daquela sociedade, isto é, seu consumo é não rival (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). Desta forma, a produção de bens públicos beneficia toda a sociedade, ainda que não necessariamente de maneira uniforme. Listam-se entre os bens públicos concretamente fornecidos pelo Estado brasileiro, a iluminação pública; o saneamento básico; as vias públicas; a segurança pública; o sistema de justiça, dentre outros.

Todavia, a não rivalidade (ou não exclusão) que rege os bens públicos impõe a dificuldade já notada pelos gregos. Para garantir a produção ou manutenção de

bens públicos o mecanismo de mercado se mostra ineficiente. Como Giambiagi e Além colocam:

“O sistema de mercado só funciona adequadamente quando o princípio da ‘exclusão’ no consumo pode ser aplicado, ou seja, quando o consumo por um indivíduo A de um bem específico significa que A tenha pago o preço do tal bem, enquanto B, que não pagou por esse bem, é excluído do consumo do mesmo. Em outras palavras, o comércio não pode ocorrer sem que haja o direito de propriedade que depende da aplicação do princípio de exclusão. Sem este, o sistema de mercado não pode funcionar de forma adequada, já que os consumidores não farão lances que revelem sua preferência à medida que podem, como ‘caronas’, usufruir dos mesmos benefícios. *É por esta razão que a responsabilidade pela provisão de bens públicos recai sobre o governo*, que financia a produção desses bens através da cobrança compulsória de impostos.” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008)

Além da responsabilidade pela produção de bens públicos, não submetidos ao princípio da exclusão no consumo, recai também sobre o Estado no caso brasileiro a incumbência pela provisão de bens meritórios, que constituem um “meio termo” entre bens públicos e privados. A rigor, tais bens podem ser submetidos ao princípio da exclusão, ou seja, podem ser fornecidos pelo setor privado. Porém os altos benefícios sociais e econômicos decorrentes desses bens, justificam que sejam provisionados pelo Estado, que também os financia através de tributação compulsória.

No Brasil dentre os bens meritórios obrigatoriamente oferecidos pelo Estado brasileiros, por força de dispositivos constitucionais, encontram-se educação (art. 208, inciso I da CF/88) e saúde (art. 196 da CF/88).

### **2. 1. 1. 2. Externalidades**

Sumariamente, uma externalidade surge quando um agente dedica-se a uma ação que provoca impactos benéficos ou adversos a um terceiro que não está diretamente envolvido na ação (MANKIWI, 2013). Caso o impacto sobre o terceiro implique em efeitos favoráveis ao terceiro, classifica-se o fenômeno como uma

externalidade positiva. Simetricamente, caso o efeito seja desfavorável, o fenômeno é descrito como uma externalidade negativa. Na presença de externalidades, o interesse social envolvido no resultado de mercado ultrapassa o dos compradores e vendedores que participam daquele mercado, passando a incluir também o interesse daqueles que são afetados pelo mercado independentemente de sua participação nele.

O uso do mercúrio no garimpo do ouro gera uma externalidade negativa para populações que não se beneficiam diretamente das transações do mercado do ouro, mas são obrigadas a conviver com rios e peixes contaminados decorrentes da prática. Desta forma, entende-se que o custo da produção do ouro extraído com mercúrio nos garimpos é maior para a sociedade do que o custo para os garimpeiros, uma vez que “o custo social inclui os custos privados para os produtores mais os custos das pessoas afetadas adversamente pela poluição” (MANKIW, 2013).

Em sentido diametralmente oposto, temos o caso dos impactos positivos gerados pela educação. Por óbvio, a educação de maneira geral traz em si grandes benefícios para o consumidor dos serviços educacionais, como a melhora de sua qualificação técnica, permitindo-lhe acesso a postos mais bem remunerados no mercado de trabalho. Mas além deste benefício direto ao consumidor, a educação também implica em benefícios para a sociedade como um todo, gerando assim externalidades positivas. Como expõe Mankiw:

“(...) uma população mais instruída produz eleitores mais bem informados, o que significa um governo melhor para todos. Segundo, tende a diminuir a taxa de criminalidade e, terceiro, pode encorajar o desenvolvimento e a disseminação de avanços tecnológicos, aumentando o nível de produtividade e salários para todos.” (MANKIW, 2013)

Assim, por apresentar externalidades positivas, o valor social da educação é superior ao seu valor privado de modo que a quantidade social ótima é maior que a quantidade determinada pelo mercado, isto é, supera a quantidade de equilíbrio estabelecida pelos mecanismos de mercado.

Nesse sentido, a existência de externalidades tanto positivas quanto negativa justificam a intervenção estatal nos mercados, que pode se dar através da produção

direta ou concessão de subsídios para geração de externalidades positivas; multas e impostos para desincentivar a geração de externalidades negativas; ou através de mecanismos de regulamentação dos mercados.

## **2. 1. 2. Orçamento público brasileiro**

Como vimos, há motivações teóricas suficientes na ciência econômica para justificar a intervenção do Estado na economia, seja para prover e manter bens públicos, seja para incentivar ou reprimir externalidades. Ademais, no caso brasileiro o Estado está obrigado a prover diversos serviços por força de dispositivos constitucionais.

O governo intervém na economia através da política econômica, que se desdobra em dois principais instrumentos macroeconômicos: a política monetária e a política fiscal (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). Esta última trata diretamente da arrecadação e da despesa pública e tem como seu principal instrumento o orçamento público.

No Brasil, a Constituição Federal determina que o orçamento anual, formalizado pela Lei Orçamentária Anual (LOA), deverá atender às metas estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA), observados os objetivos previstos no art. 3º da Carta e respeitados os fundamentos da República estabelecidos no art. 1º (LEITE, 2020).

Assim, o ciclo orçamentário brasileiro consiste numa sucessão de fatos orçamentários não restritos a um único exercício financeiro, iniciando-se com o levantamento de necessidades de recursos, incluindo sua correta aplicação e fiscalização dos atos. Apresentaremos neste capítulo os três principais instrumentos de planejamento orçamentários da União, a saber o PPA, a LDO e a LOA, bem como alguns conceitos relativos à classificação de despesas, constantes no Manual Técnico do Orçamento (MTO), necessários para o entendimento da análise dos dados das universidades públicas, a que esta dissertação se propõe.

### 2. 1. 2. 1. Plano Plurianual

O Plano Plurianual é o instrumento que estabelece o planejamento estratégico de médio/longo prazo do Governo Federal, definindo os desafios a serem enfrentados e objetivos a serem alcançados pelo período de 4 anos, não coincidentes com o mandato presidencial. Sua previsão constitucional inscreve-se no art. 165, inciso I e no §1º do mesmo dispositivo, que orienta:

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

I - o plano plurianual;

(...)

§ 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.” (Art. 165 Caput, Inciso I e §1º da CF/88)

Extrai-se então que o PPA é um conjunto de linhas balizadoras para os investimentos (e despesas decorrentes destes), que o Governo Federal deverá seguir para consecução dos objetivos determinados em seu planejamento estratégico. Observa-se que o constituinte determinou que o planejamento do Executivo Federal deve ser feito de maneira regionalizada, ou seja abrangendo as macrorregiões brasileiras, atualmente: Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul.

A concretização do planejamento realizado através do PPA ocorre anualmente através da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que orientada pelo PPA define metas e prioridades do governo para o exercício, e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), que autoriza a dotação orçamentária para consecução dos objetivos, metas e prioridades estabelecidas pelos demais instrumentos.

Por se tratar de um instrumento de planejamento, que visa o alcance de objetivos delineados, o PPA prevê mecanismos de monitoramento e avaliação dele mesmo, através da observação contínua da realidade na qual pretende intervir,

visando obter informações aprofundadas, tempestivas e fidedignas para o aperfeiçoamento da ação governamental. Tanto o PPA 2012/2015, quanto o PPA 2016/2019 previam que no Relatório Anual de Avaliação do Plano deveriam ser informadas a análise das variáveis macroeconômicas que embasaram o planejamento, a situação dos programas previstos no Plano e o detalhamento da execução financeira das ações previstas no Plano. Tal previsão foi mantida no PPA atualmente vigente.

## **2. 1. 2. 2. Lei de Diretrizes Orçamentárias**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o instrumento que serve de ponte entre o PPA, de médio/longo prazo, e as ações anualmente realizadas pelo Governo. Ela fixa o montante de recursos a serem economizados pelo Governo, autoriza eventuais aumentos de despesa com pessoal, indica quais serão as prioridades para o exercício, dentre outras atribuições.

A LDO é uma lei ordinária da iniciativa privativa do chefe do Executivo e deve obrigatoriamente ser votada antes do encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Previamente à recente alteração trazida pela Emenda Constitucional nº 109 de 2021, a LDO era definida pelo parágrafo segundo do art. 165 da CF/88:

"Art. 165. (...)

§2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento".

Para o período que compreende a presente pesquisa (2015 a 2019), estas foram as atribuições delegadas pela constituição à LDO. Cumulativamente, a Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF) atribuiu à LDO a competência para dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; critérios para limitação de empenho; normas relativas ao controle e avaliação dos programas financiados com recursos dos orçamentos. e condições e exigências para transferências de recursos entre entidades públicas e privadas (art. 4º, inciso I, LRF). Ademais, a LRF acrescentou a obrigatoriedade de constar na LDO o Anexo de Metas Fiscais, onde devem ser apresentadas as metas anuais para receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública. Desta forma, fica claro que cabe à LDO estabelecer as metas e resultados que deverão ser obedecidos pela LOA.

### **2. 1. 2. 3. Lei Orçamentária Anual**

A Lei Orçamentária Anual (LOA) constitui-se como o resultado final do processo orçamentário, sendo uma lei ordinária formal que contém a previsão de receitas e autorização de despesas para o período de um exercício financeiro. Conforme o previsto constitucionalmente, a LOA é constituída por três orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos das empresas (GIACOMONI, 2010).

O orçamento fiscal é o mais amplo dos três orçamentos, por conter a previsão de receitas e despesas dos Poderes, seus órgãos e entidades, tanto da Administração Direta quanto da Indireta, quando dependentes de recursos do Tesouro para sua manutenção.

O orçamento da seguridade social abrange o custeio das áreas funcionais de entidades e órgãos voltados para prestação de serviços de saúde, previdência social e assistência social. Este abrange ainda as despesas dos órgãos e entidades da Administração Pública com seguridade social, como o pagamento de inativos e assistência à saúde de servidores (GIACOMONI, 2010).

Por fim, o orçamento de investimento das empresas estatais prevê somente a programação de investimentos de empresas públicas e sociedades de economia mista, que se constitui como um instrumento de controle social dessas empresas, de forma a dar transparência a esses investimentos.



Pela abrangência da LOA, o seu processo de elaboração é complexo e tem por base normativa os arts. 165 a 169 da Constituição Federal, a Lei nº 4.320/1964 e a LRF. O processo é conduzido pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, e conta com a participação dos órgãos centrais, setoriais e das Unidades Orçamentárias.

Unidades Orçamentárias (UO) é um agrupamento de serviços subordinados a um mesmo órgão ou repartição, ao qual serão consignadas dotações próprias para o exercício.

Compete às UO o estabelecimento de diretrizes no âmbito da UO para elaboração da proposta e alterações orçamentárias; realizar estudos para adequação da estrutura programática; fixação dos referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias e dos limites de movimentação e empenho e de pagamento de suas respectivas unidades administrativas; consolidação e formalização de sua proposta orçamentária, dentre outras atribuições (MTO, 2019).

Compete ainda às UO, a inserção de dados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP), informando os valores orçamentários das ações que compõem os programas e seus detalhamentos, como quantidade de um produto ou serviço a serem ofertados e os valores financeiros correspondentes a essas ações. Evidencia-se portanto que é ao nível das UO que é possível identificar as despesas que compõem a proposta orçamentária anual.

Todavia, é ao nível da SOF que a consolidação das propostas submetidas pelas diversas UO é feita. As propostas são compatibilizadas com os limites orçamentários estabelecidos na LDO e em outros normativos. Após, a SOF em conjunto com outros órgãos realiza a reestimativa de arrecadação de receitas é elaborada a Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) que é enviada anualmente, junto com a Mensagem Presidencial, para apreciação e votação pelo Congresso Nacional. Com a sua aprovação, o Governo está autorizado a realizar as despesas previstas na lei.

#### **2. 1. 2. 4. Despesa pública**

As despesas públicas são o conjunto de dispêndios estatais usados para financiar o funcionamento dos serviços públicos. As despesas são fruto da utilização dos recursos arrecadados para custear as atividades do Estado e para efetuar investimentos, sendo de natureza orçamentária ou extraorçamentária (SOUSA, 2021).

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) define a despesa orçamentária como toda transação que depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada. Já os dispêndios extraorçamentários são aqueles que não constam da LOA, como os decorrentes de restos a pagar.

#### **2. 1. 2. 4. 1. Estágios da despesa pública**

Uma vez autorizada a despesa pública pelos normativos necessários, esta se efetiva em três estágios: o empenho, onde o Estado reconhece “obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (BRASIL, 1964); a liquidação, onde comprova-se a efetiva entrega do material ou prestação de serviço à Administração; e a ordem de pagamento, onde a autoridade competente determina que seja feito o pagamento efetivo da despesa.

Conforme Giacomoni, as notas de empenho são o principal instrumento utilizado no âmbito da Administração Pública para acompanhamento e controle da execução orçamentária.

#### **2. 1. 2. 4. 2. Classificação da despesa pública**

A classificação das despesas públicas condicionam as possibilidades de obtenção de informações sobre tais gastos tanto a nível analítico quanto a nível sintético (GIACOMONI, 2010). A classificação dos dados que compõem o orçamento

público pode ser feita a partir de diferentes critérios. No ordenamento jurídico brasileiro, adotou-se quatro classificações, a saber:

- Institucional;
- Funcional;
- Por programas; e
- Segundo a sua natureza.

Não faremos aqui uma exposição pormenorizada de cada uma dessas classificações, mas apresentaremos aquelas que contribuíram para a análise dos dados das despesas das universidades a partir da vigência do NRF, objeto de estudo desta pesquisa.

A classificação institucional reflete a estrutura de alocação dos créditos orçamentários, subdividida em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária (MTO, 2019). Tem por finalidade evidenciar a unidade responsável pela execução de cada despesa, sendo critério indispensável para o monitoramento, controle e responsabilização pela despesa. Tal classificação serve ainda como ponto de partida para a contabilização dos custos dos vários serviços ou unidades administrativas (GIACOMONI, 2010).

No âmbito do Governo Federal, a classificação institucional dá-se pela atribuição de um número de cinco dígitos, sendo os dois primeiros identificadores do órgão orçamentário e os três demais identificadores da unidade orçamentária (MTO, 2019).

A classificação segundo a natureza da despesa no Brasil foi adotada nos orçamentos da União a partir dos anos 1990, por determinação das LDO da época (GIACOMONI, 2010). De acordo com o MTO, a classificação da despesa pública segundo sua natureza subdivide-se em três níveis:

- a. Categoria Econômica;
- b. Grupo de Natureza da Despesa; e
- c. Elemento de Despesa

Tal classificação é complementada pelo dado “Modalidade de Aplicação”, que discrimina se os recursos foram aplicados diretamente pelos órgãos ou entidades ou por meio de transferências ou descentralizações, visando assim eliminar a dupla contagem dos dispêndios.

A Categoria Econômica indica se uma dada despesa é uma despesa corrente, identificada pelo dígito 3, ou uma despesa de capital, identificada pelo dígito 4. Despesas correntes são todas aquelas que não contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital.

O Grupo de Natureza da Despesa (GND) são usados para agregar elementos da despesa com as mesmas características quanto ao objeto do gasto, subdividindo-se em:

#### 1. Pessoal e Encargos Sociais:

O GND 1 refere-se às despesas com pessoal ativo e inativo, pensionistas, adicionais, gratificações, horas extra, vantagens pessoais de qualquer natureza, dentre outras despesas relativas à pessoal;

#### 2. Juros e Encargos da Dívida:

O GND 2 representa as despesas com o pagamento de juros e encargos decorrentes de operações de crédito internas e externas;

#### 3. Outras Despesas Correntes:

O GND 3 agrupa principalmente as despesas necessárias para manutenção das atividades dos órgãos e entidades, como aquelas relativas à aquisição de material de consumo, contratos de fornecimento de energia e água, contratos de limpeza, etc.

#### 4. Investimentos:

O GND 4 é o conjunto que engloba as despesas com planejamento e execução de obras de construção e reforma, aquisição de softwares, aquisição de equipamentos e materiais permanentes.

#### 5. Inversões financeiras:

As despesas agregadas sob o GND 5 se referem a aquisição de imóveis ou bens já em utilização pela Administração, bem como outras despesas de natureza semelhante.

#### 6. Amortização da Dívida:

O GND 6 agrupa despesas relativas ao pagamento ou refinanciamento do principal da dívida pública interna e externa.

O menor nível da classificação por natureza da despesa é o de Elemento de Despesa Orçamentária. Este tem por finalidade identificar precisamente os objetos dos gastos públicos. Atualmente o rol de Elementos de Despesa contempla 83 elementos, apresentados a seguir:

**Tabela 1 - Elementos de Despesa**

Elementos de Despesa	
01	Aposentadorias, Reserva Remunerada e Reformas
03	Pensões
04	Contratação por Tempo Determinado
06	Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso
07	Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência
08	Outros Benefícios Assistenciais do Servidor e do Militar
10	Seguro Desemprego e Abono Salarial
11	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil
12	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar
13	Obrigações Patronais

14	Diárias – Civil
15	Diárias – Militar
16	Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil
17	Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar
18	Auxílio Financeiro a Estudantes
19	Auxílio-Fardamento
20	Auxílio Financeiro a Pesquisadores
21	Juros sobre a Dívida por Contrato
22	Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato
23	Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária
24	Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária
25	Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita
26	Obrigações decorrentes de Política Monetária
27	Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares
28	Remuneração de Cotas de Fundos Autárquicos
29	Distribuição de Resultado de Empresas Estatais Dependentes
30	Material de Consumo
31	Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras
32	Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita
33	Passagens e Despesas com Locomoção
34	Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização
35	Serviços de Consultoria
36	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física
37	Locação de Mão-de-Obra
38	Arrendamento Mercantil
39	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica
40	Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - Pessoa Jurídica
41	Contribuições
42	Auxílios
43	Subvenções Sociais

45	Subvenções Econômicas
46	Auxílio-Alimentação
47	Obrigações Tributárias e Contributivas
48	Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas
49	Auxílio-Transporte
51	Obras e Instalações
52	Equipamentos e Material Permanente
53	Aposentadorias do RGPS – Área Rural
54	Aposentadorias do RGPS – Área Urbana
55	Pensões do RGPS – Área Rural
56	Pensões do RGPS – Área Urbana
57	Outros Benefícios do RGPS – Área Rural
58	Outros Benefícios do RGPS – Área Urbana
59	Pensões Especiais
61	Aquisição de Imóveis
62	Aquisição de Produtos para Revenda
63	Aquisição de Títulos de Crédito
64	Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado
65	Constituição ou Aumento de Capital de Empresas
66	Concessão de Empréstimos e Financiamentos
67	Depósitos Compulsórios
70	Rateio pela participação em Consórcio Público
71	Principal da Dívida Contratual Resgatado
72	Principal da Dívida Mobiliária Resgatado
73	Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada
74	Correção Monetária ou Cambial da Dívida Mobiliária Resgatada
75	Correção Monetária da Dívida de Operações de Crédito por Antecipação de Receita
76	Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado
77	Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado

81	Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas
82	Aporte de Recursos pelo Parceiro Público em Favor do Parceiro Privado Decorrente de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP
83	Despesas Decorrentes de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP, exceto Subvenções Econômicas, Aporte e Fundo Garantidor
84	Despesas Decorrentes da Participação em Fundos, Organismos, ou Entidades Assemelhadas, Nacionais e Internacionais
85	Contrato de Gestão
86	Compensações a Regimes de Previdência
91	Sentenças Judiciais
92	Despesas de Exercícios Anteriores
93	Indenizações e Restituições
94	Indenizações e Restituições Trabalhistas
95	Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo
96	Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado
97	Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS
98	Despesas do Orçamento de Investimento
99	A Classificar

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2019)

Conforme Giacomoni, a classificação por elementos de despesa, juntamente com a classificação institucional, constituem-se como os mais antigos e tradicionais critérios de classificação de despesa nos orçamentos públicos.

### **2. 1. 3. Regras Fiscais no Brasil**

Regras fiscais são mecanismos legais para estabelecer metas ou limites quantitativos para uma ou mais variáveis fiscais (e.g. dívida, resultado corrente, gasto...) por período determinado de tempo (HORTA, 2017). Foram concebidas para



frear a tendência de déficit das contas públicas (SOUSA, 2021), porém não garantem a responsabilidade fiscal, sendo necessário pactos políticos e instituições fortes para o equilíbrio das contas públicas, pretendido pelos mecanismos. Ainda conforme Sousa:

“A doutrina classifica tais regras fiscais em: regras de despesa ou gasto público, as quais estabelecem o limite (teto) para conter o avanço da despesa do Estado ao longo do tempo; regras de receita, que estabelecem limites máximos à carga tributária e que definem o tratamento a ser observado no caso de receitas extraordinárias; regras de resultado orçamentário, que estabelecem critérios para o parâmetro que considera receita e despesa de forma conjunta, como os casos do resultado nominal e primário; e as regras de dívida pública, as quais estabelecem limites com o intuito de evitar o avanço da dívida de forma insustentável (...)” (SOUSA, 2021)

No Brasil, vigoram 4 regras fiscais. A Regra de Ouro, introduzida através do art. 167 da CF/88, veda o endividamento do Estado para o financiamento de despesas correntes, somente permitindo a emissão de dívidas para realização de investimentos.

Outra regra fiscal introduzida constitucionalmente foi a reserva de competência ao Senado Federal para a fixação dos limites globais para o montante da dívida da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme o art. 52 da CF/88. Esta regra porém não encontra-se regulamentada.

Introduzida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a meta de resultado primário é uma regra voltada para o direcionamento de curto prazo da política fiscal com responsabilidade. De forma bastante literal, a regra prevista pela LRF prevê que a LDO deverá conter metas para o resultado primário para o exercício de sua vigência e os dois subsequentes.

Até 2016, estas eram as regras fiscais previstas no ordenamento jurídico pátrio. Todavia, devido a um cenário político e econômico complexo decorrente de crise econômica, aumento do endividamento público e da proporção da carga tributária em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) (BRASIL, 2018), optou-se pela adoção de nova regra fiscal, fixando limites para as despesas públicas pelo prazo de 20 anos.

### 2.1.3.1. Novo Regime Fiscal

O Novo Regime Fiscal (NRF) foi imposto pela Emenda Constitucional nº 95/2016, tendo sua vigência iniciado no exercício de 2017. Trata-se de uma regra fiscal voltada para limitação das despesas da União. No que se propõe, possui a vantagem de fornecer direção de curto prazo para a política fiscal, pois a rigor o governo possui total controle sobre a variável que a regra limita (HORTA, 2017).

O NRF estabeleceu constitucionalmente um limite para os gastos federais, equivalente às despesas de 2016, corrigida, em cada ano, pelo IPCA (BRASIL, 2018). A intenção da redução das despesas era induzir a redução dos juros e do risco de crises decorrentes do endividamento público.

Ao introduzir a regra, buscava-se reduzir o tamanho da despesa pública em aproximadamente 0,5 ponto do PIB anualmente por um período de 10 anos, na intenção de alterar o cenário de déficit primário de 2,5% do PIB em 2016 para um superávit de 2,5% do PIB em 2026 (BRASIL, 2018).

Para os defensores do teto dos gastos, a regra fazia-se necessária, considerando que a regra de ouro e as metas de resultado primário mostravam-se cada vez mais ineficientes, demonstrando-se inadequadas para garantir a sustentabilidade da política fiscal nacional (SOUSA, 2021). Porém, a literatura econômica já apontava antes mesmo da adoção da regra no Brasil, que regras fiscais deste gênero poderiam afetar negativamente a qualidade dos gastos públicos, levando a cortes em áreas de grande retorno social para respeitar os limites impostos pelo teto (HORTA, 2017).

Nos primeiros três anos de vigência do NRF, de 2017 a 2019, os limites estabelecidos pela EC 95/2016 foram obedecidos, embora os limites individualizados de órgãos do Judiciário, MPU e DPU só tenha sido respeitado devido a compensação realizada pelo Executivo (SANTOS, 2020). Nesse período, houve também sensível decréscimo do déficit primário, atingindo 1,3% do PIB em 2019, frente aos 2,6% de 2016. Todavia, a despesa primária manteve crescimento constante no período em relação ao PIB.

O comportamento de crescimento da despesa primária é explicável pela composição desta, sendo composta em grande proporção por despesas obrigatórias, com características inerciais, cujo controle escapa aos formuladores da política fiscal (SANTOS, 2020). Ademais, decorrente do estabelecimento de limites individualizados para os órgãos e poderes da União, Pinto e Ximenes apontam que:

“qualquer aumento orçamentário real em educação ou saúde, sem garantia de proporcionalidade com o comportamento da arrecadação, demandaria a diminuição de recursos discricionários em outros setores do Poder Executivo, favorecendo a concorrência entre diversas áreas de políticas públicas. Em contrapartida, os gastos com pessoal ativo e inativo tendem a crescer vegetativamente e a reduzir a margem fiscal para contração de novas despesas discricionárias, incluindo aquelas relativas à saúde e à educação.” (PINTO e XIMENES, 2018 *apud* SOUSA, 2021)

Acrescenta-se ainda que o NRF pode ser entendido como uma suspensão, ainda que temporária, do projeto constituinte de 1988, por retirar dos gestores público a autonomia sobre o orçamento e do cidadão o direito à escolha dos rumos do governo, através do exercício do direito ao voto a cada eleição, escolhendo o conjunto de políticas públicas prioritárias naquele momento (MARIANO, 2017). Outrossim, o NRF pode ser entendido como opção pelo credor da dívida pública, em contrapartida ao cidadão, que no caso concreto brasileiro é no mais das vezes dependente em algum nível dos serviços públicos estatais.

## **2. 2. Instituições Federais de Ensino Superior**

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) são partes fundamentais da estrutura do ensino superior brasileiro, movimentando bilhões de reais anuais para seu custeio, tendo também um patrimônio de valor incalculável sob sua responsabilidade direta (DOS SANTOS, 2013).

As IFES estão sob coordenação e supervisão ministerial do Ministério da Educação (MEC), que atua também como órgão superior no tocante às despesas dessas entidades.

A partir da apresentação do Protocolo para Expansão do Sistema Público Federal de Ensino Superior pela Associação Nacional de Dirigentes das IFES (ANDIFES), e com a efetivação da política pública para este fim através do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), iniciado em 2007, as IFES passaram por grande expansão, tanto em sentido geográfico, com abertura de novos *campi* e novas Universidades, como também no quantitativo de alunos atendidos por estas instituições. Conforme Dos Santos:

“(...) a abrangência nacional das IFES constitui-se em importante fator de redistribuição da riqueza nacional, por permitir a formação de profissionais altamente qualificados em todo o território nacional, além de desenvolver atividades de pós-graduação, pesquisa e de extensão locais, o que contribui para a redução da desigualdade tecnológica entre as regiões do País (...)” (DOS SANTOS, 2013)

A contribuição das IFES para pesquisa nacional é atestada pela recorrente dominância destas instituições no Ranking dos Depositantes Residentes de Patentes de Invenção (PI), divulgado anualmente pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI). No ranking divulgado em 2019<sup>1</sup>, 26 das 50 maiores depositantes residentes de patentes de invenção eram universidades federais, assim como 12 das 50 maiores depositantes residentes de programas de computador, sendo ambos os rankings encabeçados por IFES.

No presente estudo, foram selecionadas sete universidades federais que apresentavam perfil orçamentário semelhante em 2019, para buscar entender os efeitos do teto de gastos nas despesas destas instituições, que serão apresentadas a seguir.

## **2. 2. 1. Universidade Federal da Bahia**

---

<sup>1</sup> Disponível em:

<<https://www.gov.br/inpi/pt-br/aceso-a-informacao/estatisticas-preliminares/arquivos/documentos/ranking-maiores-depositantes-residentes-2019.pdf>> Acesso em: 06/11/2022

A Universidade Federal da Bahia (UFBA) remonta à Escola de Cirurgia da Bahia, primeiro curso universitário do Brasil, instituído por Dom João VI em 1808. Ao longo do século XIX a instituição foi incorporando sucessivamente novos cursos e em 1946 é organizada como universidade oficialmente, através do Decreto-Lei nº 9.155, de 8 de abril de 1946, inicialmente com o nome de Universidade da Bahia.

Como Instituição Federal de Ensino Superior, é mantida com recursos do Tesouro Nacional e possui vinculação ao MEC. Sua sede encontra-se localizada na cidade de Salvador, porém conta também com *campi* nos municípios de Vitória da Conquista e Camaçari. É atualmente a maior universidade do estado da Bahia, possuindo como missão:

“Produzir e disseminar ciência, tecnologia, arte e cultura, base para a formação sólida de profissionais, docentes e pesquisadores que atuem dentro de elevados padrões de desempenho técnico e ético e sejam cidadãos comprometidos com a democracia e a promoção da justiça social.”  
(UFBA, 2020)

Entre os exercícios de 2015 a 2019, a UFBA apresentou a seguinte composição em termos de docentes e técnicos-administrativos:

**Tabela 2 - Número total de docentes por grau de formação e ano na UFBA**

Número total de docentes por grau de formação e ano na UFBA				
Ano	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado
2015	273	85	627	1875
2016	174	105	734	1941
2017	148	131	731	2089
2018	87	146	668	2240
2019	82	126	587	2306

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP

**Tabela 3 - Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UFBA**

Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UFBA					
Ano	Sem	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado

	<b>Graduação</b>				
2015	977	863	974	275	106
2016	847	854	1044	309	115
2017	737	698	1109	307	117
2018	730	814	1166	330	121
2019	730	814	1169	336	125

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP

Para alcançar sua missão institucional, a UFBA teve disponibilizados os seguintes recursos orçamentários entre os anos de 2015 e 2019:

**Tabela 4 - Recursos LOA 2015 a 2019 - UFBA**

<b>Recursos LOA 2015 a 2019 em R\$ - UFBA</b>				
<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
1.314.749.911	1.289.568.659	1.437.957.173	1.500.958.820	1.569.693.662

Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes no Volume V das Leis Orçamentárias de 2015 a 2019

Os recursos humanos e financeiros disponíveis à UFBA foram utilizados para o atendimento do seguinte quantitativo de alunos entre 2015 e 2019:

**Tabela 5 - Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UFBA**

<b>Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UFBA</b>			
<b>Ano</b>	<b>Graduação</b>	<b>Pós-Graduação</b>	<b>Residência</b>
2015	33809	4917	286
2016	34671	5332	288
2017	36547	5801	308
2018	38456	5956	306
2019	39644	6784	309

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Universidade 360<sup>2</sup> mantido pelo MEC

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/universidade360/painel-universidade-360>> Acesso em: 01/11/2022

## 2. 2. 2. Universidade Federal de Pernambuco

A Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) é uma autarquia educacional vinculada ao MEC, com sede em Recife e outros dois *campi* nas cidades de Caruaru e Vitória. Tem por finalidade a formação de capital humano e colaborar com a construção do conhecimento e competências técnicas e científicas ao nível de referência mundial. Tem como missão:

“Contribuir para a construção e preservação do conhecimento científico, tecnológico e cultural, promovendo o acesso e ampla disseminação da informação em seus diversos suportes, em apoio ao ensino, pesquisa e extensão da UFPE.” (UFPE, 2020)

Sua origem remonta à Faculdade de Direito do Recife, fundada em 1827. Com o Decreto-Lei da Presidência da República nº 9.388, o Executivo Federal agregou uma série de instituições de ensino superior já existentes em Pernambuco, fundando a Universidade do Recife, posteriormente rebatizada de Universidade Federal de Pernambuco.

Entre os exercícios de 2015 a 2019, a UFPE apresentou a seguinte composição em termos de docentes e técnicos-administrativos:

**Tabela 6 - Número total de docentes por grau de formação e ano na UFPE**

Número total de docentes por grau de formação e ano na UFPE				
Ano	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado
2015	130	106	699	2070
2016	85	133	680	2183
2017	68	123	668	2273
2018	65	97	601	2294
2019	67	105	611	2508

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP

**Tabela 7 - Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UFPE**

Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UFPE					
Ano	Sem Graduação	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado
2015	2523	833	1648	410	78
2016	1718	3140	-	377	66
2017	2158	934	1628	617	148
2018	718	2697	-	474	97
2019	393	607	1026	491	85

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP

No mesmo período, a instituição recebeu as seguintes dotações orçamentárias no Orçamento da União:

**Tabela 8 - Recursos LOA 2015 a 2019 - UFPE**

Recursos LOA 2015 a 2019 em R\$ - UFPE				
2015	2016	2017	2018	2019
1.231.869.281	1.296.826.928	1.454.621.377	1.514.467.993	1.570.647.963

Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes no Volume V das Leis Orçamentárias de 2015 a 2019

Por fim, os recursos foram usados para cumprir sua missão de formação de capital humano, atendendo os seguintes quantitativos de alunos no período:

**Tabela 9 - Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UFPE**

Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UFPE			
Ano	Graduação	Pós-Graduação	Residência
2015	29409	7670	243
2016	30265	7818	248
2017	29835.5	7912	230
2018	29264.5	8284	237
2019	28661	8156	240

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Universidade 360 mantido pelo MEC



### 2. 2. 3. Universidade Federal do Paraná

A Universidade Federal do Paraná (UFPR) foi fundada em 1912 e reestruturada em 1946. Passou a ter a forma de autarquia educacional, mantida pela União com recursos do MEC através da Lei nº 1.254, de 4 de dezembro de 1950.

A UFPR está espalhada pelo estado do Paraná, possuindo diversos *campi* nos municípios de Curitiba, onde fica sua sede; Matinhos; Pontal do Sul; Palotina; Maripá; Jandaia do Sul e em Toledo, além de possuir diversos outros *campi* avançados.

Entre os exercícios de 2015 a 2019, a UFPR apresentou a seguinte composição em termos de docentes e técnicos-administrativos:

**Tabela 10 - Número total de docentes por grau de formação e ano na UFPR**

Número total de docentes por grau de formação e ano na UFPR				
Ano	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado
2015	173	39	331	1900
2016	-	72	330	2009
2017	1	75	339	2003
2018	2	86	335	2.011
2019	3	86	333	1958

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP

**Tabela 11 - Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UFPR**

Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UFPR					
Ano	Sem Graduação	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado
2015	371	524	742	230	70
2016	314	531	780	255	84
2017	264	532	769	300	95

2018	256	532	711	337	71
2019	487	767	1393	604	199

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP

Os recursos destinados pelos Orçamentos da União de 2015 a 2019 à instituição e o quantitativo de alunos de graduação, pós-graduação e residência médica atendidos foram:

**Tabela 12 - Recursos LOA 2015 a 2019 - UFPR**

Recursos LOA 2015 a 2019 em R\$ - UFPR				
2015	2016	2017	2018	2019
1.210.259.966	1.262.344.183	1.430.364.409	1.478.353.306	1.595.454.933

Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes no Volume V das Leis Orçamentárias de 2015 a 2019

**Tabela 13 - Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UFPR**

Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UFPR			
Ano	Graduação	Pós-Graduação	Residência
2015	29780	5673	350
2016	28899	5983	370
2017	28672	7547	370
2018	28802	5690	368
2019	27407,5	5358	363

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Universidade 360 mantido pelo MEC

## 2. 2. 4. Universidade Federal do Rio Grande do Sul

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) foi instituída inicialmente no âmbito estadual, por meio do Decreto Estadual nº 5.758, de 28 de novembro de 1934, e posteriormente foi federalizada pela Lei nº 1.254, de 4 de dezembro de 1950. Organiza-se como autarquia educacional, vinculada ao MEC,

porém como todas as IFES, possui autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

É a maior instituição de ensino superior pública do Rio Grande do Sul, possuindo como missão:

“Desenvolver educação superior com excelência e compromisso social, formando indivíduos, gerando conhecimento filosófico, científico, artístico e tecnológico, capazes de promover transformações na sociedade.” (UFRGS, 2020)

Entre os exercícios de 2015 a 2019, a UFRGS apresentou a seguinte composição em termos de docentes e técnicos-administrativos:

**Tabela 14 - Número total de docentes por grau de formação e ano na UFRGS**

Número total de docentes por grau de formação e ano na UFRGS				
Ano	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado
2015	44	46	239	2477
2016	40	40	209	2557
2017	30	36	195	2620
2018	24	39	162	2689
2019	28	36	157	2730

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP

**Tabela 15 - Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UFRGS**

Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UFRGS					
Ano	Sem Graduação	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado
2015	2963	648	627	343	84
2016	2834	686	630	379	95
2017	787	703	617	436	112
2018	763	730	674	491	135
2019	690	662	726	524	160

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP

Os recursos destinados pelos Orçamentos da União de 2015 a 2019 à instituição e o quantitativo de alunos de graduação, pós-graduação e residência médica atendidos foram:

**Tabela 16 - Recursos LOA 2015 a 2019 - UFRGS**

<b>Recursos LOA 2015 a 2019 em R\$ - UFRGS</b>				
<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
1.499.492.158	1.594.097.387	1.849.762.572	1.784.268.056	1.917.960.795

Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes no Volume V das Leis Orçamentárias de 2015 a 2019

**Tabela 17 - Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UFRGS**

<b>Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UFRGS</b>			
<b>Ano</b>	<b>Graduação</b>	<b>Pós-Graduação</b>	<b>Residência</b>
2015	26783	11458	504
2016	28080.5	11715	617
2017	28240.5	12160	694
2018	28348.5	12216	728
2019	27963	12066	729

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Universidade 360 mantido pelo MEC

## **2. 2. 5. Universidade Federal do Rio Grande do Norte**

A Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) foi criada por lei estadual em 1958 e federalizada em 1960, sendo formada a partir de outras instituições de ensino superior já existentes no Rio Grande do Norte à época de sua fundação.

A instituição está presente em cinco *campi* distribuídos pelo estado, possuindo também 15 polos de apoio presencial para suas atividades de educação à distância.

Entre os exercícios de 2015 a 2019, a UFRN apresentou a seguinte composição em termos de docentes e técnicos-administrativos:

**Tabela 18 - Número total de docentes por grau de formação e ano na UFRN**

<b>Número total de docentes por grau de formação e ano na UFRN</b>				
<b>Ano</b>	<b>Graduação</b>	<b>Especialização</b>	<b>Mestrado</b>	<b>Doutorado</b>
2015	152	273	689	1812
2016	105	261	630	1931
2017	61	230	604	2020
2018	28	181	511	1946
2019	21	160	483	1981

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP

**Tabela 19 - Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UFRN**

<b>Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UFRN</b>					
<b>Ano</b>	<b>Sem Graduação</b>	<b>Graduação</b>	<b>Especialização</b>	<b>Mestrado</b>	<b>Doutorado</b>
2015	865	655	1183	433	67
2016	2065	951	1126	509	73
2017	1858	815	1135	587	103
2018	1817	865	1109	613	109
2019	847	652	765	643	101

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP

Os recursos destinados à UFRN e a quantidade de alunos atendidos pelos seus serviços ao nível de graduação, pós-graduação e residência médica no quinquênio de 2015 a 2019 foram:

**Tabela 20 - Recursos LOA 2015 a 2019 - UFRN**

Recursos LOA 2015 a 2019 em R\$ - UFRN				
2015	2016	2017	2018	2019
1.339.738.047	1.528.928.692	1.513.401.331	1.537.254.333	1.611.704.129

Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes no Volume V das Leis Orçamentárias de 2015 a 2019

**Tabela 21 - Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UFRN**

Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UFRN			
Ano	Graduação	Pós-Graduação	Residência
2015	27865	5604	321
2016	23803	5892	397
2017	23240.5	5936	506
2018	23345	5312	531
2019	23723.5	5535	779

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Universidade 360 mantido pelo MEC

## 2. 2. 6. Universidade Federal de Santa Catarina

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) é formada em 1960, por meio da Lei nº 3.849, agrupando diversas instituições de ensino superior então em operação na capital de Santa Catarina. Atualmente, suas atividades encontram-se repartidas em cinco *campi* situados nos seguintes municípios catarinenses: Araranguá, Blumenau, Curitibanos, Joinville e Florianópolis, onde mantém sua sede.

É a maior instituição federal de ensino superior do estado de Santa Catarina, possuindo como missão:

“produzir, sistematizar e socializar o saber filosófico, científico, artístico e tecnológico, ampliando e aprofundando a formação do ser humano para o exercício profissional, a reflexão crítica, a solidariedade nacional e internacional, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática e na defesa da qualidade da vida” (UFSC, 2020)

Entre os exercícios de 2015 a 2019, a UFSC apresentou a seguinte composição em termos de docentes e técnicos-administrativos:

**Tabela 22 - Número total de docentes por grau de formação e ano na UFSC**

Número total de docentes por grau de formação e ano na UFSC				
Ano	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado
2015	68	38	361	2099
2016	60	35	326	2185
2017	38	33	287	2259
2018	30	35	257	2328
2019	15	33	235	2439

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP

**Tabela 23 - Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UFSC**

Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UFSC					
Ano	Sem Graduação	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado
2015	560	557	454	266	54
2016	473	569	501	369	69
2017	425	573	511	422	76
2018	353	547	576	470	97
2019	338	542	581	484	118

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP

Os recursos recebidos do Orçamento da União pela UFSC e o número de alunos atendidos pela instituição no período compreendido entre 2015 e 2019 foram:

**Tabela 24 - Recursos LOA 2015 a 2019 - UFSC**

Recursos LOA 2015 a 2019 em R\$ - UFSC				
2015	2016	2017	2018	2019

1.181.804.935	1.239.355.324	1.409.991.698	1.450.340.121	1.544.021.561
---------------	---------------	---------------	---------------	---------------

Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes no Volume V das Leis Orçamentárias de 2015 a 2019

**Tabela 25 - Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UFSC**

Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UFSC			
Ano	Graduação	Pós-Graduação	Residência
2015	25822.5	6935	159
2016	27768	7134	171
2017	27047.5	6884	185
2018	26393.5	7454	182
2019	27145.5	7524	183

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Universidade 360 mantido pelo MEC

## 2. 2. 7. Universidade de Brasília

A Universidade de Brasília (UnB) é uma fundação autárquica voltada para o ensino superior, que possui autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial em conformidade com o Art. 207 da Constituição Federal. Sua fundação em 1962 foi fruto do trabalho conjunto de Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira.

A UnB é atualmente uma instituição multicampi, possuindo quatro *campi* universitários distribuídos pelo Distrito Federal, nas regiões de Ceilândia, Gama, Planaltina e Plano Piloto, onde mantém sua sede.

Entre os exercícios de 2015 a 2019, a UnB apresentou a seguinte composição em termos de docentes e técnicos-administrativos:

**Tabela 26 - Número total de docentes por grau de formação e ano na UnB**

Número total de docentes por grau de formação e ano na UnB				
Ano	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado



2015	40	20	481	2359
2016	33	24	480	2497
2017	19	29	426	2518
2018	11	31	356	2553
2019	18	34	373	2617

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP

**Tabela 27 - Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UnB**

Número total de técnicos-administrativos por grau de formação e ano na UnB					
Ano	Sem Graduação	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado
2015	750	1123	803	288	60
2016	924	2022	154	143	27
2017	582	716	1399	429	80
2018	492	683	1442	458	96
2019	499	695	1472	469	98

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP

Para realização de sua missão institucional de formação de capital humano e conhecimento técnico e científico através das atividades de ensino, pesquisa e extensão, foram destinados à UnB os seguintes recursos no período de 2015 a 2019:

**Tabela 28 - Recursos LOA 2015 a 2019 - UnB**

Recursos LOA 2015 a 2019 em R\$ - UnB				
2015	2016	2017	2018	2019
1.652.428.228	1.654.370.629	1.667.645.015	1.731.410.855	1.798.504.245

Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes no Volume V das Leis Orçamentárias de 2015 a 2019

Os recursos destinados à instituição possibilitaram o atendimento do seguinte quantitativo de alunos:

**Tabela 29 - Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UnB**

Total de alunos efetivamente matriculados entre 2015 a 2019 - UnB			
Ano	Graduação	Pós-Graduação	Residência
2015	33836.5	7351	317
2016	37174	7344	332
2017	34459	7561.5	373
2018	34544.5	7660.5	384
2019	34600	7711.5	391

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Universidade 360 mantido pelo MEC

### 2. 3. Indicadores de gestão do TCU

Os indicadores de desempenho na Administração Pública tem por finalidade aferir os resultados alcançados pelos gestores, contribuindo para a *accountability* e a transparência das instituições e seus gestores, permitindo à sociedade o monitoramento da coisa pública.

Instituídos pela Decisão nº 408/2002 - Plenário e confirmados pelos Acórdãos nº 1043/2006 nº 2167/2006 - Plenário, os indicadores de gestão (ou indicadores de desempenho) estabelecidos pelo TCU são um conjunto de informações operacionais que visam viabilizar a avaliação do desempenho operacional da IFES. O TCU estabeleceu doze indicadores de desempenho para as IFES, que são calculados a partir de outros doze indicadores primários, sendo eles:

- Indicadores primários:
  - Custo corrente com Hospitais Universitários (HU);
  - Custo corrente sem HU;
  - Número de professores equivalentes;
  - Número de funcionários equivalentes com HU;
  - Número de funcionários equivalentes sem HU;
  - Total de alunos regularmente matriculados na graduação (AG);

- Total de alunos na pós-graduação stricto sensu, incluindo-se alunos de mestrado e de doutorado (APG);
- Alunos de residência médica (AR);
- Número de alunos da graduação em tempo Integral (AGTI);
- Número de alunos equivalentes da graduação (AGE);
- Número de alunos da pós-graduação em tempo integral (APGTI);
- Número de alunos tempo integral de residência médica (ARTI);
- Número de alunos diplomados (NDI);
- Número de alunos ingressantes (NI);
- Alunos Tempo Integral (AGTI + APTGI + ARTI);
- Alunos Equivalentes (AGE + APTGI + ARTI).
- Indicadores de desempenho da Decisão nº 408/2002:
  - Custo Corrente com HU / Aluno Equivalente;
  - Custo corrente sem HU / Aluno Equivalente;
  - Aluno Tempo Integral / Professor Equivalente;
  - Aluno Tempo Integral / Funcionário Equivalente com HU;
  - Aluno Tempo Integral / Funcionário Equivalente sem HU;
  - Funcionário Equivalente com HU / Professor Equivalente;
  - Funcionário Equivalente sem HU / Professor Equivalente;
  - Grau de Participação Estudantil (GPE);
  - Grau de Envolvimento Discente com Pós-Graduação (CEPG);
  - Conceito CAPES/MEC para a Pós-Graduação;
  - Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD);
  - Taxa de Sucesso na Graduação (TSG).

Os indicadores de desempenho podem ser subdivididos entre aqueles relacionados à eficiência, os relacionados à eficácia e os que visam aferir a efetividade da instituição no exercício (UFPE, 2018). A eficiência está relacionada aos custos e recursos envolvidos na realização de algo. A eficácia refere-se ao alcance dos resultados. Por fim, a efetividade é a capacidade de produção de efeitos duradouros, sendo resultado da soma da eficiência com a eficácia.

Sob esse prisma, podem ser considerados indicadores de eficiência dentre aqueles definidos pelo TCU para as IFES: 1 - a relação de custo corrente por aluno

equivalente; 2 - a relação de ATI por professor equivalente; 3 - a relação de ATI por funcionário equivalente e 4 - a relação de funcionário equivalente por professor equivalente (UFPE, 2018).

O cálculo do custo corrente é feito considerando todas as despesas correntes do órgão, com todas as suas unidades gestoras associadas no SIAFI, inclusive os hospitais universitários, se houver. Para o cálculo incluindo as despesas dos HU, subtrai-se 65% das despesas correntes totais do(s) hospital(is) universitário(s) e maternidade, devendo ser consideradas todas as unidades hospitalares cujas despesas estejam incluídas nas despesas correntes da universidade (UnB, 2020). Para o cálculo excluídos os HU, são subtraídas 100% das despesas correntes dos hospitais universitários e maternidades. Em todos os casos, desprezam-se as despesas com aposentadorias; pensões; sentenças judiciais; despesas com pessoal cedidos; despesas com afastamentos.

O o indicador de aluno equivalente é formado pela soma entre os índices de Número de Alunos Equivalentes da Graduação (AGE), Número de Alunos da Pós-graduação em Tempo Integral (APGTI) e de Número de Alunos de Residência Médica em Tempo Integral (ARTI). Cada um desses índices é calculado como segue:

$$AGE = \sum \text{ todos os cursos } \{ (NDI * DPC)(1 + [\text{Fator de Retenção}]) + ((NI - NDI)/4) * DPC \}$$

$$* [\text{Peso do grupo em que se insere o curso}]$$

$$APGTI = 2 * APG$$

$$ARTI = 2 * AR$$

Considerando que o NRF impôs limite às despesas dos órgãos e entidades da União, interessa ao presente estudo sobretudo o comportamento dos indicadores de desempenho relativos ao custo por aluno no período imediatamente anterior ao estabelecimento do teto dos gastos e também anterior ao período pandêmico que perdurou de 2020 a 2022, considerando que as despesas das universidades (como também de toda a Administração Pública) foram alteradas para o enfrentamento da COVID-19.

### **3. Metodologia**

Neste capítulo, apresentaremos o percurso metodológico utilizado para alcançar os objetivos da presente pesquisa. Optou-se pelo uso da pesquisa quantitativa para testar objetivamente a relação entre as variáveis numéricas escolhidas para investigar os efeitos do Novo Regime Fiscal sobre as Instituições Federais de Ensino Superior, por meio de procedimentos estatísticos.

Serão caracterizados os métodos utilizados para a investigação; a forma de coleta de dados realizada; contextualizado o problema de pesquisa e, por fim, apresentados a forma utilizada para análise dos dados obtidos.

#### **3. 1. Tipo de pesquisa**

A pesquisa tem por objetivo investigar os efeitos do NRF nas despesas das IFES, considerando os prognósticos realizados à época da discussão da PEC 241, de que regras fiscais voltadas à despesa pública poderiam vir a afetar negativamente a qualidade do gasto público (HORTA, 2017). Ademais, o comportamento observado do crescimento das despesas primárias da União, em particular aquelas de caráter obrigatório, nos anos iniciais da vigência do NRF (SANTOS, 2020), enseja o olhar individualizado para os diferentes órgãos e entidades da União, buscando-se elucidar se houve comprometimento dos serviços prestados por eles devido às alterações no comportamento das despesas públicas em virtude da regra fiscal.

Uma pesquisa deve reunir ao menos três componentes: as concepções filosóficas que a fundamentam; a estratégia de investigação e os métodos de pesquisa (CRESWELL, 2010). Considerando que a intenção da presente pesquisa é se apresentar como pesquisa quantitativa, esta opera sob assunções (pós-)positivistas, reduzindo as ideias aqui abordadas a variáveis pertencentes a um conjunto que compreenda apenas as variáveis suficientes para abordar as hipóteses

e questões da pesquisa. Ademais, a concepção filosófica pós-positivista pode ser assim descrita:

“O conhecimento é conjectural (e antifundacional) - a verdade absoluta nunca pode ser encontrada. Assim, a evidência estabelecida na pesquisa é sempre imperfeita e falível. Por esta razão, os pesquisadores afirmam que não provam uma hipótese, mas indicam uma falha para rejeitar a hipótese.”  
(CRESWELL, 2010)

Na verdade, a descrição pode ser aplicada tanto à uma concepção popperiana de ciência, e portanto pós-positivista, como a uma concepção falibilista de conhecimento, como a de Peirce, porém não nos cabe aqui adentrar em especificidades.

Dentre as estratégias de pesquisa pertinentes ao uso em uma pesquisa qualitativa, optou-se pelo uso da pesquisa de levantamento, que visa a descrição quantitativa ou numérica de uma tendência na população ou amostra observada.

Por fim, em termos de método de pesquisa, como já enunciado esta pesquisa se propõe a realizar a abordagem quantitativa do problema que se coloca, utilizando métodos estatísticos para a análise dos dados coletados em seu levantamento.

### **3. 2. Contextualização do problema de pesquisa**

Com o reconhecimento da Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV), declarada pela Portaria do Ministério da Saúde nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, feita com base no Decreto Legislativo nº 6 de 2020, abriu-se espaço para realização de despesas extraordinárias no âmbito da Administração Pública. Estas medidas perduraram oficialmente até a edição da Portaria GM/MS 913/2022, publicado em maio do ano de 2022.

Além das medidas que permitiram despesas extraordinárias para o enfrentamento da pandemia, diversas outras medidas foram adotadas para lidar com as consequências econômicas pós-pandemia, como a aprovação da PEC Emergencial, além de medidas para permitir o pagamento de precatórios através da

aprovação da PEC dos Precatórios. Tais medidas só foram possíveis através da flexibilização do teto dos gastos, imposto pela EC 95/2016, mas também implicaram o aumento das despesas do Governo Federal. Conforme coloca o IFI:

“Despesas não sujeitas ao teto de gastos tiveram grande impacto sobre o orçamento de 2022. Quando aprovada, a Lei Orçamentária de 2022 (LOA 2022) projetava despesas primárias em R\$ 1.720 bilhões (18% do PIB), àquela altura com uma pequena margem de R\$ 3,2 bilhões nas despesas sujeitas ao teto de gastos do Poder Executivo. Hoje, o governo projeta despesas primárias em R\$ 1.820 bilhões (18,8% do PIB), equivalente a um incremento de R\$ 100 bilhões em relação ao previsto na LOA, sem nenhuma margem em relação ao teto de gastos do Executivo. Na avaliação mais recente do governo, do fim de setembro, foi identificada a necessidade de ajuste de R\$ 10,5 bilhões nas despesas sujeitas ao teto para permitir o cumprimento da regra.” (IFI, 2022)

Nesse contexto, é necessário identificar de maneira isolada os efeitos que o NRF possui nas despesas públicas, para posteriormente analisar os efeitos das demais medidas que alteraram os gastos do governo. Em especial frente ao prognóstico de que regras fiscais que limitam a despesa pública afetam gastos sociais como os com a educação, saúde e assistência social, responder a questão de que se a limitação dos gastos tem afetado a eficiência na entrega dos serviços públicos é imperativo. Em especial, se considerarmos que grande parte das instituições que lideram a pesquisa científica e industrial do país, elementos impulsionadores da economia, estão sob os efeitos do NRF.

### **3. 3. Técnica e procedimentos de coleta de dados**

A coleta de dados consiste na reunião de informações que forneçam meios para responder aos objetivos da pesquisa. Para a presente pesquisa foi realizada primeiramente uma pesquisa bibliográfica em documentos oficiais e acadêmicos para se fundamentar a discussão, buscando entender o estado da arte da discussão

do Novo Regime Fiscal, conforme o que estava em vigência no período anterior à pandemia de COVID-19.

Posteriormente foram extraídos os dados relativos à execução orçamentária do Executivo Federal do período de 2015 a 2019, disponíveis no Portal da Transparência, mantido pela Controladoria Geral da União. Estes dados por sua vez são extraídos do SIAFI e disponibilizados diariamente no portal. Ademais, foram extraídos os dados referentes aos indicadores de gestão do TCU do Painel Universidade 360, mantido pelo MEC.

O Portal da Transparência disponibiliza dados relativos aos documentos de empenho, liquidação e pagamento a partir do ano de 2013. Todavia os dados para os anos de 2013 estão incompletos e os do ano de 2014 apresentam inconsistências. Como a intenção da pesquisa é analisar os efeitos do NRF no período pré-pandêmico, foram utilizados os dados de empenho dos anos de 2015 a 2019. Além disso, optou-se por analisar os dados a partir de um recorte por Grupo de Natureza da Despesa e Elemento de Despesa, buscando-se um detalhamento maior da evolução das despesas por elementos a partir da vigência do NRF.

Por fim, foi feita a opção de limitar a análise às IFES que receberam acima de 1,5 bi e abaixo de 2 bi na LOA do exercício de 2019, por apresentarem um perfil orçamentário semelhante durante todo o período analisado, além de possuírem relativas semelhanças no número de alunos atendidos pelos seus serviços.

### **3. 4. Análise das informações**

Para realização da análise dos dados coletados optou-se por um duplo procedimento. Em primeiro lugar, foi utilizada a estatística descritiva como forma de sintetização dos dados de empenho das IFES, filtrados por Unidades Orçamentárias, no período de 2015 a 2019, possibilitando uma visão global dos dados descritos, apresentando-os em tabelas que resumem o conjunto de observações realizadas.

Ademais, para analisar os possíveis efeitos sobre a eficiência das IFES foi utilizada a Análise Envoltória de Dados (Data Envelopment Analysis – DEA),



tomando como unidades tomadoras de decisão (Decision Making Units – DMUs) as IFES selecionadas, por empregarem processos tecnológicos semelhantes, utilizando-se de um mesmo conjunto de insumos para entregar um mesmo conjunto de produtos. Conforme colocam Alvarenga e Ohayon:

“a análise DEA mede a eficiência relativa de cada unidade com respeito aos melhores desempenhos observados, ou seja, a eficiência será específica de acordo com as variáveis consideradas no estudo e ainda o grupo em que a unidade tomadora de decisão está inserida. Os melhores desempenhos determinam fronteiras de produção constituindo limites aos resultados alcançáveis com um dado conjunto de recursos. Assim, os índices de eficiência de uma unidade são medidos a partir das posições relativas por ela ocupadas em relação àquelas fronteiras. Com isso, interpreta-se cada resultado como descritivo das habilidades e das restrições objetivas que o determinam, admitindo-se que, contornadas as restrições e ampliadas as habilidades, os resultados possam ser incrementados” (ALVARENGA; OHAYON, 2021)

A DEA mede a eficiência relativa das DMUs utilizadas no modelo por meio da razão da soma ponderada entre os *outputs* e os *inputs*. As DMUs definidas como eficientes são utilizadas como parâmetro definidor da fronteira de produção.

Existem dois modelos tradicionais de DEA o modelo que emprega retornos constantes em escala (Constant Returns to Scale - CRS) e o que opera com retornos variáveis em escala (Variable Returns to Scale - VRS).

O modelo CRS interpreta a fronteira de eficiência como uma reta, enquanto o modelo VRS interpreta a fronteira como uma curva, permitindo a análise da eficiência por diferentes regiões. Sob o enfoque da orientação a insumos, define-se a medida de eficiência técnica ( $\theta$ ) de uma DMU (X,Y) como sendo a máxima contração radial do vetor de insumos X que permite produzir a mesma quantidade de produtos Y, ou seja:

$$\text{Eficiência} = \text{Min } \{ \theta \mid (\theta X, Y) \in T(X, Y) \}$$

onde  $\theta$  pode assumir um valor menor ou igual a unidade. Um valor unitário para  $\theta$  indica que não é possível reduzir a quantidade de insumos e manter a mesma

produção. Neste caso a DMU é tecnicamente eficiente. Caso contrário, quando  $< 1$ , significa que há um excesso de insumos e a DMU é tecnicamente ineficiente (Pessanha *et al.*, 2013). Formalmente, os modelos podem ser formulados como segue:

Modelo CRS:

$$(1) \text{ eficiência } DMU_{j0} = Min\theta$$

sujeito a:

$$\theta X_{j0} \geq \sum_{j=1}^N \lambda_j X_j$$

$$Y_{j0} \geq \sum_{j=1}^N \lambda_j Y_j$$

$$\lambda_j \geq 0 \forall j = 1, \dots, j0, \dots, N$$

$$\theta \geq 0$$

m + s restrições

N + 1 variáveis

Modelo VRS:

$$(2) \text{ eficiência } DMU_{j0} = Min\theta$$

$$\theta X_{j0} \geq \sum_{j=1}^N \lambda_j X_j$$

$$Y_{j0} \geq \sum_{j=1}^N \lambda_j Y_j$$

$$\sum_{j=1}^N \lambda_j = 1$$

$$\lambda_j \geq 0 \forall j = 1, \dots, j0, \dots, N$$

$m + s + 1$  restrições

$N + 1$  variáveis

Considerando que o TCU já determinou dois indicadores de eficiência relativos aos custos operacionais das IFES, conforme supracitado, optou-se por utilizar como variáveis para o cálculo da DEA àquelas já utilizadas no cálculo destes indicadores.

## **4. Análise dos dados**

Apresentaremos agora os resultados da pesquisa, visando atingir os objetivos específicos 2 e 3 da pesquisa, nesta ordem. Entende-se que o primeiro objetivo foi devidamente atendido no subcapítulo 2.2. Primeiramente é apresentada a evolução dos empenhos realizados pelas IFES selecionadas no período de 2015 a 2019, discriminando-os por Grupo de Natureza da Despesa e apresentando também sua proporção em relação aos empenhos totais.

Após, serão apresentados os resultados da análise envoltória de dados realizada utilizando os parâmetros utilizados para o cálculo do custo corrente por aluno equivalente.

### **4. 1. Evolução das despesas das IFES entre 2015 e 2019**

Apresentaremos agora os dados de empenho extraídos do Portal da Transparência para o período de 2015 a 2019, filtrados pelas Unidades Organizacionais 26232 (UFBA), 26241 (UFPR), 26242 (UFPE), 26243 (UFRN), 26244 (UFRGS), 26246 (UFSC) e 26271 (UnB).

Para compor o percentual total da participação das despesas, discriminadas por GND, foram somados os valores referentes aos empenhos originais e de reforço e subtraídos os referentes a anulação, estornos, cancelamentos e aqueles que aparecem como inválidos. Estes últimos são referentes a cancelamentos de restos a pagar decorrentes do Decreto 9.528/2018.

Após faremos uma breve análise estatística dos dados, mostrando as medidas de tendência central dos gastos por GND e dos elementos que mais contribuem para composição dos gastos das IFES (1, 3, 11, 13 e 39), bem como o desvio padrão das medidas.

#### **4. 1. 1. UO 26232 - UFBA**

A evolução das despesas da UFBA para o período de 2015 a 2019 deu-se conforme os dados apresentados na tabela 30. Observa-se que entre 2015 e 2016, período imediatamente anterior à instituição do NRF, a UFBA teve acréscimo considerável nas despesas com investimentos (GND 4), que em 2016 corresponderam a 1,37% do total de empenhos da UO, frente a 0,57% em 2015. Porém, nos anos que sucederam o teto dos gastos, observou-se uma tendência de quedas sucessivas na participação dos investimentos no total dos empenhos, chegando em 2019 com mais cancelamentos, anulações e estornos que empenhos originais, donde o saldo negativo de R\$2.622.411,95 no total das despesas empenhadas daquele ano.

**Tabela 30 - Empenhos por ano e GND - UFBA**

<b>Empenhos por ano e GND</b>			
<b>Ano</b>	<b>GND</b>	<b>Total (R\$)</b>	<b>Percentual (%)</b>
<b>2015</b>	<b>1</b>	1032123973,45	82,34
	<b>3</b>	214208352,07	17,09
	<b>4</b>	7166489,02	0,57
	<b>Total</b>	<b>1253498814,54</b>	<b>100,00</b>
<b>2016</b>	<b>1</b>	1102902196,24	81,41
	<b>3</b>	233248971,62	17,22
	<b>4</b>	18519696,16	1,37
	<b>Total</b>	<b>1354670864,02</b>	<b>100,00</b>
<b>2017</b>	<b>1</b>	1253107997,17	84,52
	<b>3</b>	213674788,71	14,41
	<b>4</b>	15823232,86	1,07
	<b>Total</b>	<b>1482606018,74</b>	<b>100,00</b>
<b>2018</b>	<b>1</b>	1326085861,48	84,88
	<b>3</b>	222899963,85	14,27
	<b>4</b>	13407177,50	0,86
	<b>Total</b>	<b>1562393002,83</b>	<b>100,00</b>
<b>2019</b>	<b>1</b>	1403840015,09	86,45
	<b>3</b>	222697583,03	13,71
	<b>4</b>	-2622411,95	-0,16

	<b>Total</b>	<b>1623915186,17</b>	<b>100,00</b>
--	--------------	----------------------	---------------

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de empenho disponíveis no Portal da Transparência

#### 4. 1. 2. UO 26241 - UFPR

No primeiro ano do NRF, as despesas mais afetadas na UFPR foram aquelas enquadradas no GND 3, que compreende basicamente todas as despesas não realizadas com pessoal ou com investimentos em obras e equipamentos. São aquelas relativas a contratos de limpeza, segurança, fornecimento de materiais de consumo, dentre outras. Entre 2015 e 2016, estas despesas correspondiam a aproximadamente 17% dos gastos da instituição, como apresentado na tabela 31:

Tabela 31 - Empenhos por ano e GND - UFPR

<b>Empenhos por ano e GND</b>			
<b>Ano</b>	<b>GND</b>	<b>Total (R\$)</b>	<b>Percentual (%)</b>
<b>2015</b>	<b>1</b>	994075649,32	80,81
	<b>3</b>	211950330,24	17,23
	<b>4</b>	24051263,32	1,96
	<b>Total</b>	<b>1230077242,88</b>	<b>100,00</b>
<b>2016</b>	<b>1</b>	1071960866,69	80,98
	<b>3</b>	236276719,43	17,85
	<b>4</b>	15446597,95	1,17
	<b>Total</b>	<b>1323684184,07</b>	<b>100,00</b>
<b>2017</b>	<b>1</b>	1213204515,93	83,12
	<b>3</b>	218175976,47	14,95
	<b>4</b>	28237822,84	1,93
	<b>Total</b>	<b>1459618315,24</b>	<b>100,00</b>
<b>2018</b>	<b>1</b>	1283992254,12	84,57
	<b>3</b>	217587993,44	14,33
	<b>4</b>	16676848,78	1,10
	<b>Total</b>	<b>1518257096,34</b>	<b>100,00</b>
<b>2019</b>	<b>1</b>	1349869732,10	85,88

	<b>3</b>	225571216,93	14,35
	<b>4</b>	-3584857,34	-0,23
	<b>Total</b>	<b>1571856091,69</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de empenho disponíveis no Portal da Transparência

Como se vê, após o NRF as despesas com o GND 1 saltaram de um patamar de 80% para 83,12% logo no primeiro ano do teto dos gastos, enquanto as despesas com o GND 3 baixaram ao patamar de 14%. A situação com o GND 4 na UFPR no período repete a trajetória observada da UFBA, terminando o ano de 2019 com um maior número de cancelamentos, anulações e estornos que empenhos, resultando na negativação da conta.

#### 4. 1. 3. UO 26242 - UFPE

A composição das despesas da UFPE não difere das demais até aqui apresentadas em relação ao aumento paulatino das despesas obrigatórias após a instituição do NRF. Todavia, a instituição conseguiu manter o empenho de despesas com investimentos, ainda que em patamar consideravelmente menor do que previamente ao teto dos gastos, como se vê na tabela 32:

Tabela 32 - Empenhos por ano e GND - UFPE

<b>Empenhos por ano e GND</b>			
<b>Ano</b>	<b>GND</b>	<b>Total (R\$)</b>	<b>Percentual (%)</b>
<b>2015</b>	<b>1</b>	1045516023,49	83,13
	<b>3</b>	185765332,52	14,77
	<b>4</b>	26456871,78	2,10
	<b>Total</b>	<b>1257738227,79</b>	<b>100,00</b>
<b>2016</b>	<b>1</b>	1111501601,56	81,68
	<b>3</b>	216916814,68	15,94
	<b>4</b>	32365375,94	2,38
	<b>Total</b>	<b>1360783792,18</b>	<b>100,00</b>
<b>2017</b>	<b>1</b>	1247124691,40	83,70

	<b>3</b>	215688962,51	14,48
	<b>4</b>	27187571,32	1,82
	<b>Total</b>	<b>1490001225,23</b>	<b>100,00</b>
<b>2018</b>	<b>1</b>	1284409898,81	84,91
	<b>3</b>	214290282,12	14,17
	<b>4</b>	13966562,07	0,92
	<b>Total</b>	<b>1512666743,00</b>	<b>100,00</b>
<b>2019</b>	<b>1</b>	1333075981,35	85,85
	<b>3</b>	211241443,58	13,60
	<b>4</b>	8569312,87	0,55
	<b>Total</b>	<b>1552886737,80</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de empenho disponíveis no Portal da Transparência

#### 4. 1. 4. UO 26243 - UFRN

No período analisado, a UFRN teve uma vertiginosa queda no percentual de investimentos em relação às despesas totais, saindo de um ápice de 3,72% em 2016 para 0,60% do total de empenhos em 2019, conforme a tabela 33. Semelhantemente a algumas das outras instituições analisadas, entre 2015 e 2016, a UFRN teve uma redução da participação das despesas com pessoal em relação às despesas totais, porém após a instituição do NRF tais despesas aumentaram em relação às demais em todos os anos.

Tabela 33 - Empenhos por ano e GND - UFRN

<b>Empenhos por ano e GND</b>			
<b>Ano</b>	<b>GND</b>	<b>Total (R\$)</b>	<b>Percentual (%)</b>
<b>2015</b>	<b>1</b>	1064636043,58	82,31
	<b>3</b>	199217231,99	15,40
	<b>4</b>	29655947,25	2,29
	<b>Total</b>	<b>1293509222,82</b>	<b>100,00</b>
<b>2016</b>	<b>1</b>	1135895176,26	80,08



	<b>3</b>	229866499,42	16,21
	<b>4</b>	52703938,86	3,72
	<b>Total</b>	<b>1418465614,54</b>	<b>100,00</b>
<b>2017</b>	<b>1</b>	1283014090,42	83,58
	<b>3</b>	214528810,95	13,97
	<b>4</b>	37620877,00	2,45
	<b>Total</b>	<b>1535163778,37</b>	<b>100,00</b>
<b>2018</b>	<b>1</b>	1343046362,22	84,47
	<b>3</b>	218108292,59	13,72
	<b>4</b>	28870981,16	1,82
	<b>Total</b>	<b>1590025635,97</b>	<b>100,00</b>
<b>2019</b>	<b>1</b>	1405832404,18	86,44
	<b>3</b>	210618844,85	12,95
	<b>4</b>	9822717,68	0,60
	<b>Total</b>	<b>1626273966,71</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de empenho disponíveis no Portal da Transparência

#### 4. 1. 5. UO 26244 - UFRGS

Dentre as universidades federais selecionadas para o presente estudo, a UFRGS apresentou o maior volume de despesas, atingindo no ano de 2019 o total de R\$1.925.626.205,79 em empenhos realizados. Conforme o apresentado na tabela 34, o teto dos gastos afetou predominantemente as despesas com as outras despesas correntes (GND 3). Os gastos com investimentos no ano imediatamente anterior à vigência do NRF comparados com o último ano observado tiveram ligeiro incremento, mas mantiveram-se relativamente estáveis após o teto dos gastos, nunca superando a marca de 1% do total de empenhos.

Tabela 34 - Empenhos por ano e GND - UFRGS

<b>Empenhos por ano e GND</b>			
<b>Ano</b>	<b>GND</b>	<b>Total (R\$)</b>	<b>Percentual (%)</b>
<b>2015</b>	<b>1</b>	1284446924,76	83,71

	<b>3</b>	204236185,90	13,31
	<b>4</b>	45657772,33	2,98
	<b>Total</b>	<b>1534340882,99</b>	<b>100,00</b>
<b>2016</b>	<b>1</b>	1371563071,86	84,09
	<b>3</b>	248164221,24	15,22
	<b>4</b>	11270488,75	0,69
	<b>Total</b>	<b>1630997781,85</b>	<b>100,00</b>
<b>2017</b>	<b>1</b>	1523790488,35	85,94
	<b>3</b>	238747293,35	13,47
	<b>4</b>	10498683,49	0,59
	<b>Total</b>	<b>1773036465,19</b>	<b>100,00</b>
<b>2018</b>	<b>1</b>	1598353549,36	86,60
	<b>3</b>	235216060,16	12,74
	<b>4</b>	12167916,26	0,66
	<b>Total</b>	<b>1845737525,78</b>	<b>100,00</b>
<b>2019</b>	<b>1</b>	1670930174,22	86,77
	<b>3</b>	240441994,37	12,49
	<b>4</b>	14254037,20	0,74
	<b>Total</b>	<b>1925626205,79</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de empenho disponíveis no Portal da Transparência

#### 4. 1. 6. UO 26246 - UFSC

Das universidades federais que compõe a amostra, a UFSC apresentou o menor volume de despesas empenhadas no ano de 2015, mas teve uma evolução no período, atingindo em 2019 o patamar de R\$1.596.467.064,64 em despesas empenhadas, ultrapassando outras instituições da amostra. Como pode ser observado na tabela 35, em que pese a diminuição da proporção dos investimentos em relação à despesa total, após o início da vigência do teto dos gastos, o GND 1 manteve-se relativamente estável no período de 2017 a 2019.

Tabela 35 - Empenhos por ano e GND - UFSC

<b>Empenhos por ano e GND</b>			
<b>Ano</b>	<b>GND</b>	<b>Total</b>	<b>Percentual</b>
<b>2015</b>	<b>1</b>	1003957894,33	83,22
	<b>3</b>	176151176,33	14,60
	<b>4</b>	26352271,61	2,18
	<b>Total</b>	<b>1206461342,27</b>	<b>100,00</b>
<b>2016</b>	<b>1</b>	1076260011,48	80,96
	<b>3</b>	216067057,32	16,25
	<b>4</b>	37013856,35	2,78
	<b>Total</b>	<b>1329340925,15</b>	<b>100,00</b>
<b>2017</b>	<b>1</b>	1215607111,88	85,76
	<b>3</b>	183168145,87	12,92
	<b>4</b>	18755822,52	1,32
	<b>Total</b>	<b>1417531080,27</b>	<b>100,00</b>
<b>2018</b>	<b>1</b>	1286424769,94	85,06
	<b>3</b>	214988712,25	14,22
	<b>4</b>	10978139,46	0,73
	<b>Total</b>	<b>1512391621,65</b>	<b>100,00</b>
<b>2019</b>	<b>1</b>	1361172845,99	85,26
	<b>3</b>	221160482,04	13,85
	<b>4</b>	14133736,61	0,89
	<b>Total</b>	<b>1596467064,64</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de empenho disponíveis no Portal da Transparência

Todavia, no comparativo entre 2019 e o ano de 2016, percebe-se um aumento de 4,3% no total das despesas com gastos com pessoal ativo, inativo e pensionistas.

#### 4. 1. 7. UO 26271 - UnB

A Universidade de Brasília é um caso especial na amostra selecionada. De todas as instituições analisadas, a UnB foi a que apresentou o menor percentual de despesas com o GND 1 antes e depois da instituição do Novo Regime Fiscal. Ainda assim, no comparativo entre 2015 e 2019, houve um incremento de 5,75% das despesas nesse grupo, em relação ao total.

Outro ponto que pode ser observado, comparando a tabela 36 com as tabelas 30, 31, 32, 33, 34 e 35, é que a UnB foi a única instituição da amostra que conseguiu manter um percentual acima de 1% das despesas totais no GND 4, correspondente ao investimentos em obras e aquisição de equipamentos para a universidade.

Ademais, dentre as IFES analisadas, a UnB apresentou o segundo maior volume de despesas empenhadas no ano de 2019, perfazendo o montante de R\$1.826.442.024,21.

**Tabela 36 - Empenhos por ano e GND - UnB**

<b>Empenhos por ano e GND</b>			
<b>Ano</b>	<b>GND</b>	<b>Total</b>	<b>Percentual</b>
<b>2015</b>	<b>1</b>	1155358115,14	78,34
	<b>3</b>	301608186,83	20,45
	<b>4</b>	17802851,57	1,21
	<b>Total</b>	<b>1474769153,54</b>	<b>100,00</b>
<b>2016</b>	<b>1</b>	1245340618,62	75,71
	<b>3</b>	371303176,23	22,57
	<b>4</b>	28335616,00	1,72
	<b>Total</b>	<b>1644979410,85</b>	<b>100,00</b>
<b>2017</b>	<b>1</b>	1398027460,25	83,61
	<b>3</b>	239124645,05	14,30
	<b>4</b>	34973677,28	2,09
	<b>Total</b>	<b>1672125782,58</b>	<b>100,00</b>
<b>2018</b>	<b>1</b>	1471104748,95	83,12
	<b>3</b>	283350630,50	16,01
	<b>4</b>	15361570,65	0,87
	<b>Total</b>	<b>1769816950,10</b>	<b>100,00</b>
<b>2019</b>	<b>1</b>	1535839671,39	84,09
	<b>3</b>	267903411,31	14,67

	<b>4</b>	22698941,51	1,24
	<b>Total</b>	<b>1826442024,21</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de empenho disponíveis no Portal da Transparência

#### **4. 1. 8. Análise descritiva das despesas**

O uso da estatística descritiva para analisar as despesas das IFES selecionadas visa examinar o comportamento dos diferentes grupos de despesa e dos principais elementos de despesa para o período de 2015 a 2019 nas instituições.

Como já apontado, a instituição do NRF não freou o crescimento da despesa primária da União, em decorrência desta ser composta em grande proporção por despesas obrigatórias (SANTOS, 2020). Ademais, estudos já apontavam que os gastos com pessoal ativo e inativo tenderiam a crescer vegetativamente, reduzindo a margem fiscal para as despesas discricionárias (PINTO e XIMENES, 2018 apud SOUSA, 2021).

Em estudo realizado no âmbito da UnB, identificou-se que a manutenção do teto dos gastos poderia levar ao sufocamento das despesas com investimentos e com outros gastos de natureza discricionária (SOUSA, 2021), devido ao crescimento acima da inflação dos gastos com pessoal.

A amostra selecionada contém as 7 universidades que no ano de 2019 receberam em recursos da LOA valores entre R\$1,5 bilhões e R\$2 bilhões. Exclui-se da análise assim as quatro maiores universidades federais à época em termos orçamentários: UFRJ (R\$3,315 bi), UFMG (R\$2,042 bi), UFF (R\$2,031 bi) e UFPB (R\$2,002 bi). A opção foi feita pela disparidade entre estas universidades, em termos de número de alunos atendidos, número de professores e número de técnicos administrativos. O recorte escolhido apresentou maior homogeneidade nesses quesitos. Ademais, juntas as sete instituições analisadas atendiam em em 2019 pouco um quinto de todos os estudantes de graduação e um terço do total de alunos matriculados em pós-graduação e residência médica nas Instituições

Federais de Ensino Superior, respondendo todavia por pouco mais de um quinto das despesas:

**Tabela 37 - Participação da amostra no total de alunos das universidades federais**

Participação da amostra no total de alunos das universidades federais					
AG Total	1.019.254,50	AG Amostra	209.144,50	Proporção AG (%)	20,52
APG Total	174.344,00	APG Amostra	53.134,50	Proporção APG (%)	30,48
AR Total	10.324,00	AR Amostra	2.994,00	Proporção AR (%)	29,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Universidade 360 mantido pelo MEC

AG = Total de alunos efetivamente matriculados na graduação

APG = Total de alunos efetivamente matriculados na pós-graduação *stricto sensu*

AR = Total de alunos efetivamente matriculados na residência médica

**Tabela 38 - Participação da amostra no total despesas das universidades federais**

Participação da amostra no total despesas das universidades federais					
CCHU	37.111.647.218,01	CCHU Amostra	8.010.954.836,61	Proporção CCHU (%)	21,59
CCSHU	34.540.388.960,46	CCSHU Amostra	7.323.409.418,57	CCSHU Amostra	21,20

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Universidade 360 mantido pelo MEC

CCHU = Custo corrente incluindo 35% das despesas dos Hospitais Universitários

CCSHU = Custo corrente excluindo as despesas dos Hospitais Universitários

Quando analisamos a despesa da amostra pela ótica dos GND, percebe-se que ao se comparar o período de 2019 com o período de 2015, houve um verdadeiro achatamento das despesas empenhadas com investimentos (GND 4) como também uma redução expressiva com os gastos das chamadas outras despesas correntes,

que incluem gastos com contratos de segurança, água e esgoto, fornecimento de energia, dentre outros:

**Tabela 39 - Gasto médio por GND - Comparativo 2015 e 2019**

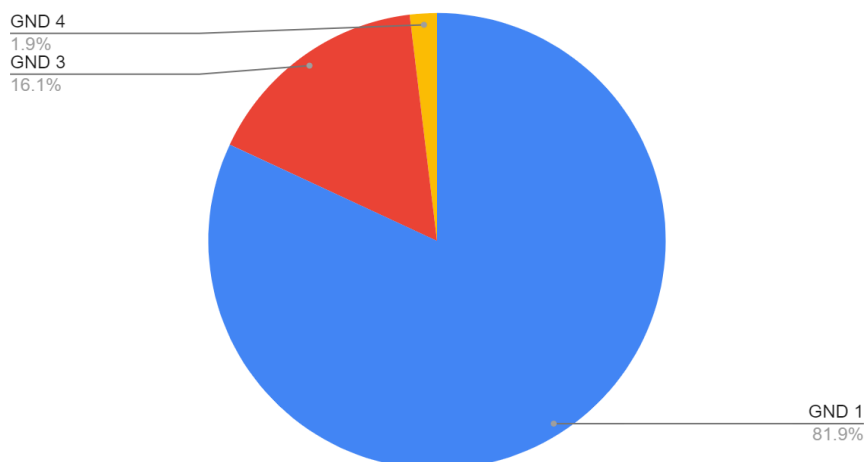
Gasto médio por GND - Comparativo 2015 e 2019			
Ano	GND	Média (R\$)	Média (%)
2015	1	1082873517,72	81,94
	3	213305256,55	16,14
	4	25306209,55	1,91
2019	1	1437222974,90	85,82
	3	228519282,30	13,64
	4	9038782,37	0,54

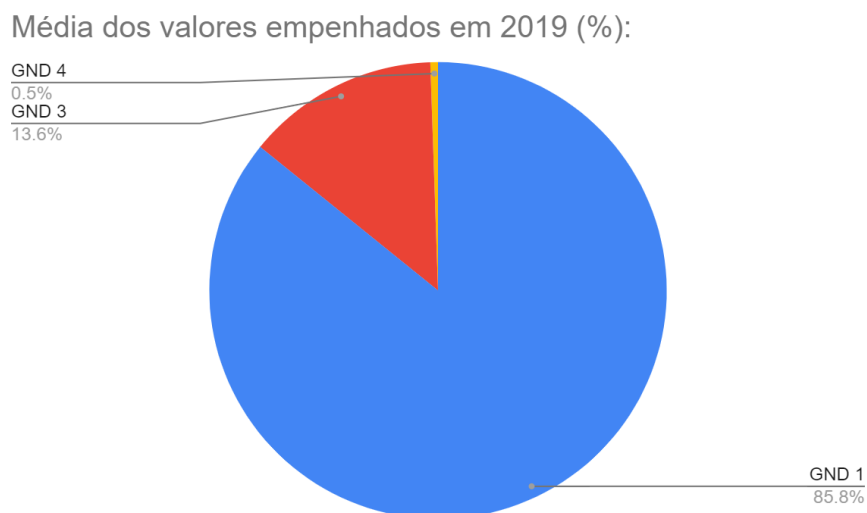
Fonte: elaboração própria a partir dos dados de empenho disponíveis no Portal da Transparência

As informações apresentadas na tabela 39 podem ser claramente visualizadas nos gráficos 1 e 2, apresentados a seguir, que facilitam a inteligência do avanço das despesas com pessoal (GND 1) em relação às despesas com investimento em obras e equipamentos (GND 4) e despesas com contratos de terceirização, materiais de expediente, água, luz, etc (GND 3):

**Gráfico 1 - Média dos valores empenhados em 2015 (%):**

Média dos valores empenhados em 2015 (%):



**Gráfico 2 - Média dos valores empenhados em 2019 (%):**

Os valores foram apresentados em termos nominais, todavia pelo exposto percebe-se que entre 2015 e 2019, confirmou-se na amostra analisada o achatamento geral das despesas de investimento e o aumento inercial das despesas com pessoal ativo e inativo, em média 0,77 pontos percentuais anuais no agregado da amostra, sendo que para a UnB este aumento foi consideravelmente mais significativo, na ordem de 1,14 ponto percentual ao ano para o período observado. Ocorre que, se em 2015 o desvio padrão para a composição dos gastos por GND das IFES era mais acentuado, em 2019 a diferença diminuiu substancialmente, como podemos observar:

**Tabela 40 - Desvio padrão em relação à composição dos gastos entre 2015 e 2019**

Desvio padrão em relação à composição dos gastos entre 2015 e 2019		
GND	2015	2019
1	1,86	0,91
3	2,36	0,75
4	0,78	0,54

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de empenho disponíveis no Portal da Transparência

Nota-se portanto uma homogeneização na composição das IFES observadas, o que corrobora o diagnóstico de que a regra fiscal imposta pelo NRF, que limitou a despesa pública sem considerar as diferenças entre os tipos de despesa, tão pouco



atentou para a diferença entre os órgãos e entidades da União, desconsiderando a importância estratégica das IFES para a formação de conhecimento no âmbito nacional, pode afetar negativamente o desempenho destas entidades no longo prazo.

Ao se observar a composição das despesas das IFES pela ótica dos elementos de despesa que mais contribuem para os gastos das unidades, confirma-se que a despesa com mão de obra, seja ela a dos professores e técnicos-administrativos, seja ela prestada por terceirizados, avançou proporcionalmente sobre as demais despesas. Cinco elementos de despesas contribuíram para grande parte do total já em 2015. Em 2019 estes mesmos elementos respondiam em média por 86,5% das despesas das universidades, como podemos observar:

**Tabela 41 - Participação do média dos Elementos da Despesa na Despesas de 2015 e 2019**

<b>Participação do média dos Elementos da Despesa na Despesas de 2015 e 2019</b>		
<b>Elemento</b>	<b>2015</b>	<b>2019</b>
1	23,97%	26,82%
3	5,14%	5,53%
11	40,10%	40,78%
13	9,14%	8,68%
39	5,41%	4,74%
<b>Total</b>	<b>83,77%</b>	<b>86,55%</b>

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de empenho disponíveis no Portal da Transparência

Pelos dados, podemos notar um grande avanço das aposentadorias sobre o total do orçamento das IFES (elemento 1), um tímido aumento dos vencimentos e das pensões (elementos 11 e 3) e uma diminuição da contribuição dos elementos 13 e 39 sobre o total. Estes referem-se a obrigações patronais (elemento 13) e gastos com os serviços de conservação dos bens imóveis, serviços de telefonia, água, fornecimento de energia, contratos de limpeza, dentre outros (elemento 39). Ora, é fato que apesar da diminuição dos gastos com investimentos de maneira geral, as universidades continuaram a expandir sua infraestrutura e contam diariamente com um fluxo de pessoas na casa das dezenas de milhares entre alunos, técnicos e

professores. Ainda assim, cada vez menos é possível se gastar com o mínimo para a manutenção da segurança e da infraestrutura das comunidades acadêmicas das universidades federais.

#### 4. 2. Análise Envoltória de Dados

Nesse contexto de homogeneização das despesas efetuadas pelas IFES observadas, levanta-se a questão se a eficiência das instituições estaria sendo afetada pelas alterações introduzidas pelo Novo Regime Fiscal.

Partindo-se dos indicadores de desempenho elaborados pelo TCU diretamente relacionados à relação de custos das universidades por aluno, buscou-se medir a eficiência técnica das universidades selecionadas para o período de 2015 a 2019.

A eficiência técnica mede a relação entre os insumos e os produtos, considerando a fronteira de possibilidade de produção, isto é, reflete a capacidade de se obter uma produção máxima de um determinado conjunto de insumos.

Por meio da análise envoltória de dados, a eficiência técnica de uma DMU é definida pela soma ponderada dos outputs, dividida pela soma ponderada dos inputs. Para que não haja ponderação excessiva, é necessário observar a regra de ouro da DEA ao se aplicar os modelos tradicionais de retornos constantes (CRS) e de retornos variáveis (VRS), a saber:  $(\text{inputs} + \text{outputs}) \leq (\text{número de DMUs} / 3)$ .

De forma geral, o desempenho resultante é normalmente apresentado como eficiência técnica ( $E=1/$ ), em que  $0 \leq E \leq 1$ . Se  $E=1$ , a DMU é considerada eficiente, mas se  $E < 1$ , é considerada ineficiente (CORRÊA, *et al.*, 2019). Dessa forma, em modelo orientado a insumos, se o coeficiente encontrado para uma DMU for abaixo de 1, esta deverá reduzir proporcionalmente o consumo de insumos para tornar-se eficiente.

Como o anteriormente exposto, optou-se por utilizar como variáveis para o cálculo da DEA, no contexto de aferição da eficiência da IFES selecionadas frente à implementação do NRF, as utilizadas para o cálculo dos indicadores do TCU mais claramente relacionados à eficiência para as IFES, quais sejam:

- Custo Corrente com HU / Aluno Equivalente;
- Custo corrente sem HU / Aluno Equivalente;

O cálculo destes indicadores já foi esclarecido no subcapítulo 2. 3. da presente dissertação. Os valores dos indicadores para cada uma das universidades selecionadas serão apresentados a seguir:

**Tabela 42 - Indicadores primários para o cálculo de indicadores de desempenho do TCU**

<b>2015</b>					
<b>DMU</b>	<b>AGE</b>	<b>APGTI</b>	<b>ARTI</b>	<b>CCHU</b>	<b>CCSHU</b>
UFBA	38219	9834	572	900688135.34	774260804.80
UFPE	34493.53	15340	486	998643626.23	909467556.39
UFPR	38312.04	11346	700	953788326.07	823823682.41
UFRGS	30916.79	22916	1008	971331438.54	971331438.54
UFRN	36922.97	11208	642	937228450.63	767823260.56
UFSC	33812.74	13870	318	943524769.50	855528427.50
UnB	39893.33	14702	634	957602871.16	919567780.74
<b>2016</b>					
<b>DMU</b>	<b>AGE</b>	<b>APGTI</b>	<b>ARTI</b>	<b>CCHU</b>	<b>CCSHU</b>
UFBA	39434.00	10664	576	941629581.13	818377041.67
UFPE	36334.69	15636	496	1003422238.71	900405156.80
UFPR	36666.87	11966	740	998076534.96	870306851.09
UFRGS	30189.02	23430	1234	1064042050.71	1064042050.71
UFRN	44917.18	11784	794	1093833221.90	1093833221.90
UFSC	31666.91	14268	342	1106641114.23	1013248554.19
UnB	44334.11	14688	664	911208241.32	884112556.27
<b>2017</b>					
<b>DMU</b>	<b>AGE</b>	<b>APGTI</b>	<b>ARTI</b>	<b>CCHU</b>	<b>CCSHU</b>
UFBA	40336.00	11602.00	616	921233135.68	782218341.29
UFPE	36112.86	15824.00	460	1072275494.34	1019005193.13
UFPR	41018.94	15094.00	740	1076275987.10	932964444.78
UFRGS	33153.19	24320.00	1388	1147192244.06	1147192244.06
UFRN	40865.54	11872.00	1012	1217040932.20	1170183116.43
UFSC	33680.39	13768.00	370	1195260543.19	1041933415.50
UnB	46152.27	15123.00	746	943562098.67	914388827.27

2018					
DMU	AGE	APGTI	ARTI	CCHU	CCSHU
UFBA	40084.00	11912.00	612.00	1060307320.41	929425743.93
UFPE	43152.23	16568.00	460.00	1083447660.67	973941684.30
UFPR	42684.00	11380.00	736.00	1132478440.04	993723904.67
UFRGS	34283.90	24432.00	1456.00	1170704623.07	1170704623.07
UFRN	40140.01	10624.00	1062.00	1142161675.44	971673849.87
UFSC	34672.42	14908.00	370.00	1195260543.19	1091773897.19
UnB	46726.51	15321.00	768.00	1067485989.47	1039063904.60
2019					
DMU	AGE	APGTI	ARTI	CCHU	CCSHU
UFBA	38515.00	13568.00	618	1108920909.87	967959277.41
UFPE	43150.05	16312.00	480	1103883398.99	994742592.30
UFPR	43214.21	10716.00	726	1180010447.89	1036758491.83
UFRGS	34537.00	24132.00	1458	1219833560.38	1219833560.38
UFRN	39452.96	11070.00	1558	1169071963.00	1003835134.27
UFSC	35960.78	15048.00	366	1183704543.70	1082855308.50
UnB	46956.03	15423.00	782	1045530012.78	1017425053.88

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Universidade 360 mantido pelo MEC

- CCHU = Custo corrente com Hospitais Universitários
- CCSHU = Custo corrente sem Hospitais Universitários

Pela presente dissertação lidar diretamente com a limitação dos gastos na esfera pública, imposta pela EC 95/2016, o modelo adotado para a DEA foi orientado à insumos, considerando como insumos os custos das universidades com e sem os hospitais universitários e como produto o “aluno equivalente”, medida resultante da soma entre AGE, APGTI e ARTI.

Desta forma, nos modelo DEA aqui apresentado os as variáveis utilizadas como *input* foram as CCHU para os resultados apresentados na tabela 43 e CCSHU para os resultados apresentados na tabela 44, como *output* para ambos os casos utilizou-se a soma das variáveis AGE, APGTI e ARTI. Optou-se por utilizar os dados fornecidos pelo Painel Universidade 360 e não os dados de empenho coletados no Portal da Transparência. Em que pese ser uma opção intuitiva utilizar os dados obtidos, segregados por GND, o conjunto de dados obtido no Portal da

Transparência não permite realizar as deduções das despesas necessárias para se chegar ao resultado informado pelos dados do Painel Universidade 360. Ademais, não foi possível identificar na Decisão nº 408/2002 - Plenário se o valor da despesa realizada pelas IFES deveria ser calculado com base nas notas de empenho ou nas ordens de pagamento. Tal dificuldade influenciou decisivamente a opção pela adoção dos valores informados no Painel Universidade 360, pois há significativa diferença entre os valores empenhados e os valores pagos anualmente pelas instituições.

Como previamente mencionado, os modelos DEA aqui expostos foram modelados com base nos indicadores de gestão do TCU utilizados para o cálculo de custos das IFES por aluno. Por esta razão, utilizam apenas duas variáveis, uma para os custos (CCHU ou CCSHU) como *input* e uma para aluno equivalente como *output*. Foram calculadas as medidas de eficiência considerando tanto retornos constantes quanto retornos variáveis utilizando a linguagem R, no ambiente RStudio, por meio do pacote *Benchmarking*. O pacote permite o cálculo da Análise de Envoltória de Dados (DEA), sob diferentes premissas tecnológicas (fdh, vrs, drs, crs, irs, add/frh e fdh+). Os resultados são apresentados a seguir:

**Tabela 43 - Eficiência das 7 DMUs considerando o custo corrente sem hospitais universitários**

DMU	2015		2016		2017		2018		2019	
	CRS	VRS	CRS	VRS	CRS	VRS	CRS	VRS	CRS	VRS
UFBA	0.989	0.992	0.917	1.000	0.991	1.000	0.916	1.000	0.877	1.000
UFPE	0.871	0.884	0.863	0.923	0.758	0.768	1.000	1.000	0.971	1.000
UFPR	0.962	0.977	0.840	0.940	0.898	0.903	0.892	0.948	0.849	0.941
UFRGS	0.889	0.937	0.764	0.798	0.756	0.759	0.832	0.832	0.794	0.817
UFRN	1.000	1.000	0.779	0.794	0.677	0.683	0.863	0.957	0.836	0.964
UFSC	0.883	0.897	0.677	0.808	0.677	0.751	0.740	0.851	0.764	0.894
UnB	0.946	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	0.978	1.000	1.000	1.000

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Universidade 360 mantido pelo MEC

**Tabela 44 - Eficiência das 7 DMUs considerando o custo corrente com hospitais universitários**

DMU	2015		2016		2017		2018		2019	
	CRS	VRS	CRS	VRS	CRS	VRS	CRS	VRS	CRS	VRS
UFBA	0.936	1.000	0.822	0.968	0.868	1.000	0.843	1.000	0.787	0.943

<b>UFPE</b>	0.874	0.917	0.798	0.908	0.743	0.859	0.944	0.984	0.899	0.947
<b>UFPR</b>	0.915	0.960	0.755	0.913	0.804	0.865	0.822	0.938	0.767	0.886
<b>UFRGS</b>	0.979	0.982	0.787	0.856	0.781	0.816	0.873	0.910	0.816	0.857
<b>UFRN</b>	0.902	0.962	0.802	0.833	0.672	0.759	0.771	0.928	0.737	0.894
<b>UFSC</b>	0.882	0.955	0.638	0.823	0.609	0.771	0.710	0.928	0.718	0.883
<b>UnB</b>	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Universidade 360 mantido pelo MEC

Com relação aos resultados obtidos, incluindo os gastos com os HU, é importante observar que a eficiência geral das DMUs foi claramente maior quando considerada a ótica dos retornos variáveis em escala, frente aos retornos constantes. Sob essa ótica, observa-se que no geral as DMUs tiveram uma queda em sua eficiência entre 2016 e 2017, primeiro ano da vigência do NRF. No comparativo com 2015, a maior parte das DMUs mostrou queda em seu desempenho, salvo a UFPE, que apresentou melhoras tanto considerando retornos constantes, quanto variáveis, e a UnB, que manteve-se como referência durante todo o período analisado.

Já quando analisamos os resultados excluindo os gastos com os Hospitais Universitários, 4 DMUs obtiveram queda na sua eficiência medida sob retornos variáveis no comparativo de 2015 com 2019: UFPR, UFRN, UFRGS e UFSC. Duas obtiveram melhoras sob a mesma ótica: UFBA e UFPE. Já a UnB manteve-se na fronteira de eficiência durante todo o período. Por outro lado, se considerarmos os retornos constantes sem os gastos com os HU, somente a UnB e a UFPE observaram melhoras na sua eficiência técnica no período, todas as outras DMUs tiveram queda no seu desempenho durante o período analisado.

Recordamos que os resultados de uma análise envoltória de dados retornam somente o quanto uma unidade tomadora de decisão é eficiente frente aos seus pares. Deste modo, os resultados obtidos pelo modelo indicam que dentre as DMUs, considerando as variáveis utilizadas no modelo, a UnB obteve a melhor eficiência técnica em termos gerais. Todavia, quando consideramos a média dos índices de eficiência das 7 DMUs, comparando o momento inicial com o momento final do período, observa-se queda na eficiência média das DMUs:

**Tabela 45 - Média das eficiências técnicas para 2015 e 2019:**

Média/Ano	2015		2019	
	CRS	VRS	CRS	VRS
<b>Média CCSHU</b>	0.934	0.955	0.870	0.945
<b>Média CCHU</b>	0.927	0.968	0.818	0.916

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Universidade 360 mantido pelo MEC

A queda na eficiência é mais pronunciada se considerada a hipótese de retornos constantes em escala (CRS). Pelos resultados também é possível inferir que algumas DMUs responderam melhor à realidade imposta pelo NRF do que outras pois houve aumento no desvio padrão dos índices de eficiência técnica observados no momento inicial e no final da análise:

**Tabela 46 - desvio padrão das eficiências técnicas para 2015 e 2019:**

Desvio/Ano	2015		2019	
	CRS	VRS	CRS	VRS
<b>Desvio CCSHU</b>	0.053	0.049	0.087	0.069
<b>Desvio CCHU</b>	0.048	0.029	0.100	0.049

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel Universidade 360 mantido pelo MEC

Desta forma, ainda que o NRF esteja promovendo uma homogeneização nas despesas das IFES, é possível afirmar que as despesas de algumas têm sido mais acertadas que de outras, quando consideramos como um dos parâmetros de eficiência das universidades públicas federais o custo por aluno equivalente, como faz o Tribunal de Contas da União.

## 5. Conclusão

A presente pesquisa buscou elucidar os efeitos do Novo Regime Fiscal sobre as despesas das Instituições Federais de Ensino Superior. Para tanto, examinou as despesas empenhadas por Grupo de Natureza de Despesa e Elemento de Despesa de uma amostra contendo sete universidades públicas federais de semelhante perfil em termos orçamentários e de alunos atendidos.

Partimos dos estudos realizados por diversos autores que apontavam que regras fiscais voltadas para despesa poderiam gerar achatamento de alguns dos componentes da despesa pública frente ao crescimento vegetativo de alguns de seus elementos, o que restou demonstrado no subcapítulo 4. 1. 8. da presente pesquisa.

Ademais, tínhamos a preocupação em verificar se a limitação das despesas teria eventualmente afetado a eficiência técnica das IFES. Para isso, utilizamos como ponto de partida um subconjunto dos indicadores de desempenho utilizados pelo TCU para aferir a gestão das universidades. Pela análise realizada, 5 das 7 IFES selecionadas para o estudo demonstraram queda na sua eficiência técnica no período após a vigência do NRF.

Como enunciado anteriormente no capítulo 3, que trata da metodologia, este estudo partiu de premissas simplificadoras da realidade. Talvez a mais gritante tenha sido considerar como produto das despesas realizadas pelas universidades somente o número de alunos atendidos, mesmo considerando o conjunto formado por alunos de graduação, pós-graduação *stricto sensu* e residência médica.

Como o anteriormente apontado, as universidades públicas federais brasileiras são muito mais do formadoras de capital humano. São em grande parte responsáveis pela pesquisa científica realizada neste país, o que se reflete entre outras coisas nos números divulgados pelo INPI. Ademais, enquanto formadoras de capital humano, fornecem grande parte dos gestores responsáveis pela alta administração do país.

Frisamos ainda que das instituições de ensino superior que figuram nos rankings internacionais de qualidade da educação superior, grande parte fazem parte do sistema federal de ensino superior, sendo outras também públicas, porém a nível estadual e eventualmente figuram nos mencionados rankings algumas



instituições privadas do país. Tal situação, reforça o caráter de bem meritório das IFES. O mercado brasileiro ou não quer, ou não é capaz de fornecer instituições de ensino com a relevância que as universidades públicas possuem. As instituições privadas formam mais, isso os dados do censo da educação superior não nega, porém sua notável ausência nos rankings internacionais; sua quase irrelevância no registro de patentes dentre outras questões nos levam a questionar com que qualidade formam.

Ainda assim, as universidades públicas federais com toda a sua relevância encontram-se em vias do estrangulamento do seu funcionamento. O crescimento inercial das despesas com pessoal tem afetado a eficiência destas instituições. Passado o período pandêmico, voltam as condições anteriores para realização de despesas. Ocorre que as despesas de investimento já estão fortemente reduzidas devido ao crescimento das despesas obrigatórias. Em uma era de obsolescência programada e rápido desenvolvimento de softwares, não permitir que insumos básicos para pesquisa sejam adquiridos pelas instituições que estão na vanguarda da produção do conhecimento nacional, é condenar o país ao atraso.

Não observamos os dados de 2020 em diante, porém se a tendência do crescimento médio do GND 1 das IFES da amostra tivesse se mantido durante toda a vigência do NRF, chegaríamos a um absurdo de 98.91% de despesas com pessoal em 2036.

Assim, podemos interpretar como resultado da presente pesquisa que é necessário achar formas de melhorar a eficiência relativa de algumas das IFES analisadas, cujos gastos, utilizando os parâmetros do TCU, não tem levado a resultados necessariamente eficientes.

Porém outra interpretação também é possível. Primeiramente, torna-se urgente rediscutir junto ao TCU os indicadores de gestão. As ferramentas disponíveis parecem incapazes de aferir com justiça a eficiência técnica das universidades na multiplicidade de ações que realizam. Medir o gasto por aluno como parâmetro de eficiência e reduzir a universidade à uma expedidora de diplomas.

Abrem-se também outros caminhos para pesquisa, em especial no que tange aos efeitos do NRF sobre outros bens meritórios ofertados pelo Estado, como é o

caso da saúde pública no Brasil. E perdurando o NRF, far-se-á necessária nova análise das despesas públicas sob sua vigência no período pós-pandêmico.

## 6. Referências bibliográficas

ALVARENGA, Francine de Oliveira; OHAYON, Pierre; “Eficiência Relativa de Universidades Federais Brasileiras nas Atividades de Ensino, Pesquisa e Extensão”; UFMG; **Revista Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 2, p. 59-96, maio/ago. 2021.

ARISTÓTELES, trad.: AMARAL, Antônio Campelo; GOMES, Carlos de Carvalho. **Política**, Lisboa, 1998

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: **Presidência da República**, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Assessoria Especial. **Relatório Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país**. 2018

BRASIL. **Orçamento da União - Exercício Financeiro de 2016 - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social - Volume V - Detalhamento dos Créditos Orçamentários - Poder Executivo - Ministério da Educação**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/orcamento/orcamentos-anuais/2016/loa/volumev.pdf> Acesso em: 06 nov. 2022

BRASIL. **Orçamento da União - Exercício Financeiro de 2018 - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social - Volume V - Detalhamento dos Créditos Orçamentários - Poder Executivo - Ministério da Educação**. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/orcamento/orcamentos-anuais/2018/loa-2018/volume\\_v.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/orcamento/orcamentos-anuais/2018/loa-2018/volume_v.pdf) Acesso em: 06 nov. 2022

BRASIL. **Orçamento da União - Exercício Financeiro de 2019 - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social - Volume V - Detalhamento dos Créditos Orçamentários - Poder Executivo - Ministério da Educação**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/orcamento/orcamentos-anuais/2019/loa-2019/volume-v.pdf> Acesso em: 06 nov. 2022

CORRÊA, Alessandro de Castro; DA COSTA, Narciso Rodrigues; CORRÊA, Danielle Cristina Gonzaga; MIRANDA, Jéssica Letícia de Souza. “ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS COM APOIO DO SOFTWARE R: UMA APLICAÇÃO NOS INSTITUTOS FEDERAIS” in **Revista de Engenharia e Tecnologia**, V. 11, No 2, Ponta Grossa, 2019

CRESWELL, John W. Trad.: LOPES, Magda. **Projeto de pesquisa : métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3 ed. Porto Alegre, Artmed, 2010  
DOS SANTOS, Fernando Soares, **Financiamento Público das Instituições Federais de Ensino Superior: Um Estudo da Universidade de Brasília - UnB**, Dissertação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

HORTA, Guilherme Tinoco de Lima, “Regras Fiscais no Brasil: uma análise da PEC 241” in **Revista do BNDES nº 47**, Brasília, 2017

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. “Controvérsias sobre o Novo Regime Fiscal e a apuração do gasto mínimo constitucional com saúde”. Ipea. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. BPS, Brasília n. 25, 2018  
INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE, “Relatório de Acompanhamento Fiscal”. nº 69 Brasília, 2022

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2015**. Brasília: Inep, 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2016**. Brasília: Inep, 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2017**. Brasília: Inep, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2018**. Brasília: Inep, 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2019**. Brasília: Inep, 2020.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 9. ed. Salvador/BA: JusPodivm, 2020

MANKIW, N. Gregory. Trad.: HASTINGS, Allan Vidigal; PAES E LIMA, Elisete. **Introdução à economia**. São Paulo/SP: Cengage Learning, 2013

MARCOS, Subcomandante. **Nuestra arma es nuestra palabra: escritos selectos**. Nova Iorque/NY: Seven Stories Press, 2001

MARIANO, Cynara Monteiro. “Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre” in **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr, 2017.

PESSANHA, José Francisco Moreira; Marinho, Alexandre; Laurencel, Luiz da Costa; Do Amaral, Marcelo Rubens dos Santos; **Implementando modelos DEA no R**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos13/44218525.pdf> Acesso em: 29 nov. 2022

PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. “Financiamento dos direitos sociais na constituição de 1988: do ‘pacto assimétrico’ ao ‘estado de sítio fiscal’” in **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p.980-1003, out.-dez., 2018

SANTOS, João Ricardo Carvalho Lima, **NOVO REGIME FISCAL: Contexto e Resultados Recentes**, TCC, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2020

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, **Manual Técnico do Orçamento**, Brasília, 2019

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília, 2019. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41943](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943). Acesso em: 06 nov. 2022.

SOUSA, Isabela Motta do Vale, **NOVO REGIME FISCAL E SEUS EFEITOS SOBRE DESPESAS DISCRICIONÁRIAS DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**, Dissertação, Universidade de Brasília, Brasília, 2021

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, **Relatório de Gestão 2019**, UnB, Brasília, 2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, **Relatório de Gestão - Exercício 2019**, UFBA, Salvador, 2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, **Relatório de Gestão - UFPE 2017**, UFPE, Recife, 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, **Relatório de Gestão - UFPE 2019**, UFPE, Recife, 2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ, **Relatório de Gestão 2018**, UFPR, Curitiba, 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, **Relatório de Gestão Exercício 2019**, UFRGS, Porto Alegre, 2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, **Relatório de Gestão 2019**, UFRN, Natal, 2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, **Relatório de Gestão 2019**, UFSC, Florianópolis, 2020