

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO



A PLENITUDE DA AUTONOMIA FINANCEIRA
E O CICLO ORÇAMENTÁRIO DAS
UNIVERSIDADES PÚBLICAS DO ESTADO DO
PARANÁ

Universidade Federal de Santa Catarina
Programa de Pós-Graduação em
Engenharia de Produção

**A PLENITUDE DA AUTONOMIA FINANCEIRA E O
CICLO ORÇAMENTÁRIO DAS UNIVERSIDADES
PÚBLICAS DO ESTADO DO PARANÁ**

José Santo Dal Bem Pires

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

Orientador:

Prof. Dr. Antônio Diomário de Queiroz

Tutor:

Prof. MSc. Paulo Moreira da Rosa

Florianópolis

2001

„

José Santo Dal Bem Pires

**A PLENITUDE DA AUTONOMIA FINANCEIRA E O CICLO ORÇAMENTÁRIO
DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DO ESTADO DO PARANÁ**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para a obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 30 de Julho de 2001.

Prof. Ricardo Miranda Barcia, Phd
Coordenador do Curso

BANCA EXAMINADORA

Prof. Antônio Diomário de Queiroz, Dr.
Orientador

Prof. Luiz Gonzaga de Souza Fonseca, Dr.

Prof. Luiz Henry Monken e Silva, Dr.

Prof. Paulo Moreira da Rosa, MSc.

Dedico e agradeço a Deus esta vitória. No momento de maior fragilidade, busquei em sua palavra força e vigor para não perder a coragem de chegar ao fim desta estrada. Em um dia de grande aflição, implorando a Deus, abri a Sua Palavra, cujo versículo bíblico, em Isaías, 41:10, nunca mais esqueci: “Não temas, porque sou contigo; não te assombres porque sou teu Deus; eu te esforço e te ajudo e te sustento com a destra da minha justiça ...”.

A Luiz Maria (*in memorum*) e Eulícia, meus pais.

A Marlene Maria, minha mulher.

A Robson, Rodrigo e Thaiany, meus filhos.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Dr. Antônio Diomário de Queiroz, pela maneira carinhosa, alegre e dedicada nos momentos de maiores desafios em produzir um trabalho de qualidade, sem cujo incentivo, apoio e colaboração esta dissertação não teria sido elaborada.

Ao professor MSc. Paulo Moreira da Rosa, pelo carinho e apoio dedicado em todos os momentos.

Ao amigo professor Walmir Francelino Motta, que em muito colaborou para a conclusão deste trabalho, uma especial gratidão.

Aos professores Dr. Antônio Diomário de Queiroz, Dr. Luiz Gonzaga de Souza Fonseca, Dr. Luiz Henry Monken e Silva e MSc. Paulo Moreira da Rosa, membros da banca, por suas valiosas contribuições e sugestões, essenciais para o enriquecimento deste estudo.

Aos professores do curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, pelas experiências e conhecimentos compartilhados.

Aos professores e servidores técnico-administrativo da Universidade Estadual de Maringá, pela disponibilidade em fornecer dados, sem os quais esta pesquisa não teria sido feita.

Finalmente, agradeço a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, acreditaram na possibilidade da realização desta pesquisa, para que meu sonho tornasse realidade.

“Nenhuma instituição é mais relevante para o movimento regular do mecanismo político e administrativo de um povo do que a Lei Orçamentária”.

(Rui Barbosa)

“O Estado, em matéria de finanças, está em uma posição diferente de qualquer cidadão ou grupo de cidadãos; ele é capaz de controlar o dinheiro, em vez de ser controlado por ele”.

(Lord Beveridge)

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	XII
GLOSSÁRIO DE TERMOS.....	XIV
RESUMO.....	XVII
ABSTRACT.....	XVIII
1 INTRODUÇÃO	1
1.1 APRESENTAÇÃO	1
1.2 SITUAÇÃO PROBLEMÁTICA	2
1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA	3
1.4 ESCOLHA DO CAMPO DE CONHECIMENTO.....	4
1.5 OBJETIVO DA PESQUISA	4
1.5.1 Objetivo geral.....	4
1.5.2 Objetivos específicos	5
1.6 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	5
1.7 ESTRUTURA DA PESQUISA.....	5
2 REFERENCIAL TEÓRICO	6
2.1 A UNIVERSIDADE COMO ORGANIZAÇÃO.....	6
2.2 NATUREZA JURÍDICA DAS UNIVERSIDADES	10
2.3 AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA	11
2.3.1 Aspectos legais que regem a autonomia universitária no Brasil.....	13
2.3.2 Dimensões de autonomia universitária	16
2.3.2.1 Autonomia didático-científica	17
2.3.2.2 Autonomia administrativa.....	19
2.3.2.3 Autonomia de gestão financeira e patrimonial.....	21
2.3.3 Autonomia de gestão financeira e orçamentária das universidades estaduais paulistas.....	24
2.3.4 Autonomia de gestão financeira e patrimonial propostas pelo MEC, ANDIFES, FASUBRA e ANDES.	28
2.4 CICLO ORÇAMENTÁRIO.....	29

2.4.1	Aspectos gerais do orçamento de universidades.....	32
2.4.2	Processo orçamentário	33
2.4.2.1	Plano plurianual.....	34
2.4.2.2	Lei de diretrizes orçamentárias	36
2.4.2.3	Orçamento anual.....	39
2.4.2.3.1	Concepções e aspectos legais	39
2.4.2.3.2	Princípios	44
2.4.2.3.3	Classificação orçamentária	47
2.4.2.3.3.1	Classificação institucional.....	47
2.4.2.3.3.2	Classificação funcional.....	48
2.4.2.3.3.3	Classificação econômica da despesa.....	51
2.4.2.3.3.4	Classificação econômica da receita.....	53
2.4.2.3.3.5	Classificação por fonte e/ou origem dos recursos.....	55
2.4.2.4	Instrumentos retificadores do orçamento.....	56
2.4.2.4.1	Crédito adicional suplementar	57
2.4.2.4.2	Créditos especiais	57
2.4.2.4.3	Créditos extraordinários.....	57
2.4.3	Execução do orçamento	58
2.4.3.1	Definição.....	58
2.4.3.2	Execução da receita pública.....	59
2.4.3.2.1	Lançamento.....	60
2.4.3.2.2	Arrecadação	61
2.4.3.2.3	Recolhimento.....	62
2.4.3.2.4	Restituição e anulação de receitas	62
2.4.3.2.5	Receita extra-orçamentária	63
2.4.3.3	Dívida ativa.....	63
2.4.3.4	Execução da despesa pública	64
2.4.3.4.1	Programação financeira da despesa	65
2.4.3.4.2	Licitação	66
2.4.3.4.3	Empenho	68
2.4.3.4.4	Liquidação	69
2.4.3.4.5	Pagamento.....	71
2.4.3.4.6	Regime de adiantamento.....	72
2.4.3.4.7	Despesa extra-orçamentária	73

2.4.4	Controle da execução orçamentária	75
2.4.4.1	Controle interno	76
2.4.4.2	Controle externo.....	79
2.4.4.3	Avaliação da execução orçamentária	80
2.4.5	Contabilidade pública.....	81
2.4.5.1	Concepções e aspectos legais.....	81
2.4.5.2	Sistema orçamentário	84
2.4.5.3	Sistema financeiro.....	86
2.4.5.4	Sistema patrimonial.....	88
2.4.5.5	Sistema de compensação.....	92
2.4.6	Regime contábil.....	92
2.4.7	Prestação de contas.....	93
2.4.7.1	Definição.....	93
2.4.7.2	Exigências legais.....	94
2.5	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	94
2.5.1	Introdução.....	94
2.5.2	Destaques dos pontos principais	95
2.5.3	Síntese dos capítulos da LRF	96
2.5.4	Penalidades.....	97
2.6	PREMISSAS ORÇAMENTÁRIAS BÁSICAS PARA A AUTONOMIA FINANCEIRA.....	98
3	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	101
3.1	<i>DESIGN</i> DA PESQUISA	101
3.2	UNIVERSO E AMOSTRA DA PESQUISA	103
3.3	SELEÇÃO DOS SUJEITOS	103
3.4	MÉTODO DA COLETA DE DADOS.....	104
3.5	TRATAMENTO DOS DADOS.....	105
3.6	LIMITAÇÃO DA PESQUISA	107
4.	ESTUDO DE CASO: A UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ.....	109
4.1	CARACTERIZAÇÃO INSTITUCIONAL.....	109
4.1.1	Enfoque retrospectivo	109
4.1.2	Regime jurídico da UEM	111
4.1.3	Autonomia de gestão financeira e fontes de recursos da UEM.....	112
4.2	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA.....	113

4.2.1 Ciclo orçamentário	113
4.2.1.1 Processo de planejamento orçamentário.....	113
4.2.1.1.1 Plano plurianual.....	114
4.2.1.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias	116
4.2.1.1.3 Lei Orçamentária Anual.....	117
4.2.1.1.3.1 Tramitação da proposta orçamentária da UEM.....	121
4.2.1.1.3.2 Estrutura do sistema orçamentário da UEM	124
4.2.1.1.3.2.1 Em nível de Estado	124
4.2.1.1.3.2.1 Em nível interno.....	129
4.2.1.1.3.3 Capacidade financeira	134
4.2.1.2 Processo de execução orçamentária.....	136
4.2.1.2.1 Licitação	137
4.2.1.2.2 Sistema integrado de acompanhamento financeiro – SIAF do Estado do Paraná	140
4.2.1.2.2.1 Concepção e recursos oferecidos	140
4.2.1.2.2.2 Estrutura de dados do SIAF	142
4.2.1.2.3 Aspectos operacionais de execução orçamentária no SIAF	143
4.2.1.2.3.1 Receita.....	143
4.2.1.2.3.2 Empenho.....	144
4.2.1.2.3.3 Estorno do empenho (antes do pagamento)	145
4.2.1.2.3.4 Reclassificação do empenho	146
4.2.1.2.3.5 Repasse interno da despesa	146
4.2.1.2.3.6 Liquidação.....	146
4.2.1.2.3.7 Pagamento	147
4.2.1.2.3.8 Estorno de empenho, liquidação e pagamento.....	148
4.2.1.2.3.9 Regime de adiantamento	149
4.2.1.2.3.10 Outras transações/procedimentos.....	149
4.2.1.2.4 Contabilização	151
4.2.1.2.4.1 Sistema orçamentário	152
4.2.1.2.4.2 Sistema Financeiro	153
4.2.1.2.4.3 Sistema patrimonial.....	155
4.2.1.2.4.4 Demonstração das variações patrimoniais	156
4.2.1.2.4.5 Sistema de compensação.....	157
4.2.1.2.4.6 Contas operacionais do exercício	158

4.2.1.3	Processo de prestação de contas.....	158
4.2.2	Autonomia financeira e orçamentária	163
4.2.3	Análise dos resultados.....	196
4.2.3.1	A essencialidade da autonomia financeira.....	197
4.2.3.2	O termo de autonomia firmado entre a UEM e o Governo do Estado.....	198
4.2.3.3	Fatores que dificultam e os que facilitam o pleno exercício da autonomia financeira	199
4.2.3.4	Importância do processo de elaboração e execução orçamentária e a dotação global.....	200
4.2.3.5	O processo de elaboração e execução do orçamento e a autonomia financeira	201
4.2.3.6	Os recursos do tesouro do Estado para a Universidade	204
4.2.3.7	Detalhamento do orçamento da UEM em nível de Estado	204
4.2.3.8	O ciclo orçamentário e a plenitude da autonomia financeira.....	206
5.	CONCLUSÕES/SUGESTÕES/RECOMENDAÇÕES	207
5.1	CONCLUSÕES	207
5.2	SUGESTÕES PARA AS IES	210
5.3	RECOMENDAÇÕES PARA FUTURAS PESQUISAS	211
	REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	212
	ANEXO 01	216
	ANEXO 02	217
	ANEXO 03	220
	ANEXO 04	222

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- ADUEM - Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Maringá
- AFUEM - Associação dos Funcionários da Universidade Estadual de Maringá
- ANDES - Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior
- ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
- APIESP – Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior do Paraná
- ASP – Assessoria de Planejamento
- CAD – Conselho de Administração
- CE – Constituição Estadual
- CELEPAR – Companhia de Informática do Paraná
- CF – Constituição Federal
- CODEM – Conselho de Desenvolvimento de Maringá
- COP – Coordenadoria de Orçamento e Programação
- COU – Conselho Universitário
- CRUESP – Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas
- CTB – Divisão de Contabilidade
- DMP – Diretoria de Material e Patrimônio
- DOE – Diário Oficial do Estado
- FASUBRA - Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras
- GR – Guia de Recolhimento
- ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- IES - Instituição de Ensino Superior
- IGP/DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
- LDO – Lei de Diretrizes e Bases Orçamentárias
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
- MEC - Ministério da Educação e Cultura
- OF – Outras Fontes
- OPE – Ordem de Pagamento Especial
- OPN – Ordem de Pagamento Normal
- PAD – Pró-Reitoria de Administração

PC – Pedido de Compra

PJU – Procuradoria Jurídica

PPA – Plano Plurianual

PRO – Protocolo Geral

QDD – Quadro de Detalhamento da Despesa

RS – Requisição de Serviços

SAI – Sistema Integrado de Acompanhamento (relatórios)

SEFA – Secretaria de Estado da Fazenda

SETI – Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

SIAF – Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro

SINTEEMAR - Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino de Maringá

TGE – Tesouro Geral do Estado

UEM – Universidade Estadual de Maringá

UNESP – Universidade Estadual Paulista

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

USP – Universidade de São Paulo

GLOSSÁRIO DE TERMOS

- **ATIVIDADE:** é a ação realizada para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de forma contínua e permanente, das quais resulta um produto necessário à consecução desse programa de governo.
- **CENTRO DE CUSTO:** é a unidade interna responsável pela execução orçamentária da despesa. Absorve os valores apropriados para efeito do custo.
- **CICLO ORÇAMENTÁRIO:** constitui uma série de passos articulados entre si, que se repetem em períodos pré-fixados, através dos quais os orçamentos são sucessivamente elaborados, executados e as contas aprovadas, num processo contínuo de retroalimentação.
- **CONTA MATRIZ OU CONTA ÚNICA:** tem por objetivo centralizar pagamentos e eliminar pagamentos por ofício, boletim de crédito e cheques. O trânsito pela conta matriz é obrigatório para os recursos financeiros de todas as fontes (orçamentária e extraorçamentária), inclusive convênios mantidos em bancos não oficiais.
- **DOTAÇÃO:** é o limite de crédito consignado na Lei de Orçamento Anual ou crédito especial, para atender determinada despesa.
- **GRUPO DE DESPESA:** é a classificação da despesa quanto a sua natureza compreendendo sete agrupamentos, a saber: (1) pessoal e encargos sociais; (2) juros e encargos da dívida; (3) outras despesas correntes; (4) investimentos; (5) inversões financeiras; (6) amortização da dívida; e, (7) outras despesas de capital.
- **ÓRGÃO:** é uma unidade orgânica de natureza normativa, que exerce atividades e objetivos perfeitamente definidos de uma ou mais unidade orçamentária. Em nível de Estado, tem-se como órgão a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI).
- **OUTRAS DESPESAS CORRENTES:** são os gastos com despesas correntes exceto: (a) pessoal e encargos sociais e, (b) juros e encargos da dívida. É o custeio básico com manutenção, que envolve basicamente material de consumo, remuneração de serviços pessoais e outros serviços e encargos.
- **PLANO DE CONTAS:** é um conjunto de títulos, organizados e codificados com o propósito de sistematizar o registro contábil dos atos e fatos de gestão, e permitir, a qualquer momento, a obtenção dos dados relativos ao patrimônio.

- **PRECATÓRIO:** designação atribuída às despesas decorrentes de sentenças judiciais, de pagamento obrigatório desde que regularmente inscrito no prazo de até 1º. de julho de cada ano na Procuradoria Geral do Estado.
- **PROCESSO ORÇAMENTÁRIO OU PROCESSO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO:** deve ser entendido como um conjunto de ações que se sucedem de forma encadeada com o propósito de elaborar e aprovar o orçamento. Envolve apenas cálculos prospectivos.
- **PROGRAMA:** é o instrumento de organização da ação governamental visando a concretização dos objetivos pretendidos sendo mensurados por indicadores.
- **PROJETO:** é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo.
- **QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA:** instrumento que detalha, a nível operacional, os projetos e atividades constantes na Lei Orçamentária Anual, especificando os elementos de despesa e respectivos desdobramentos. É o ponto de partida para a execução orçamentária.
- **RECURSOS DE OUTRAS FONTES:** são todos os recursos gerados pela instituição pública de ensino superior na forma de prestação de serviços, taxas, contribuições escolares da pós-graduação e dos institutos de línguas estrangeiras, laboratórios, assessorias, rendas patrimoniais e agropecuárias da fazenda experimental, convênios firmados com órgãos da união, dos municípios e outras entidades e, demais recursos considerados como outras receitas correntes.
- **RECURSOS DO TESOIRO GERAL DO ESTADO:** são os recursos que transitam nos cofres públicos do tesouro estadual e que são destinados às universidades na forma de transferências não vinculadas e na forma de convênios com entidades do próprio Estado.
- **RECURSOS FINANCEIROS:** conjunto de ações relativas ao manejo do dinheiro público.
- **RECURSOS GRÁFICOS:** expressão no jargão orçamentário que designa as autorizações de gastos contidos nas leis orçamentárias, especificadas através de dotações, enquanto não lhes for assegurada a viabilização financeira.

- **RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS:** são valores estabelecidos na Lei Orçamentária Anual, observada a especificidade estabelecida na Lei 4320/64, e sobre a qual o governo tem poder de disponibilidade na forma da Lei.
- **REPASSE INTERNO:** compreende a apropriação de despesas preliminarmente executadas por uma determinada unidade ou subatividade que presta serviço ou transfere materiais para outras unidades orçamentárias.
- **RUBRICA DE DESPESA:** é empregada, no jargão orçamentário, para designar cada um dos níveis de maior detalhamento da despesa pública.
- **SUBATIVIDADE:** é um detalhamento da atividade em nível de Estado. É uma ação interna de programação e execução orçamentária utilizada pela instituição pública de ensino superior para alcançar suas finalidades de ensino, pesquisa e extensão. Também denominada de atividade interna ou ação programática, está sempre vinculada a uma unidade orçamentária.
- **SUBPROGRAMA:** entende-se como sendo a subdivisão do programa em “programas menores” de forma a facilitar a programação e a avaliação das ações governamentais.
- **TRANSAÇÃO:** é a unidade de operação do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAF, que corresponde a determinadas atividades de entrada ou de consulta aos dados do sistema.
- **UNIDADE EXECUTORA:** é o nível de detalhamento da classificação institucional onde ocorre a execução orçamentária da despesa. Pode ou não se constituir em uma unidade orçamentária.
- **UNIDADE ORÇAMENTÁRIA OU UNIDADE:** é o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição que serão consignados dotações próprias. Em nível de Estado as universidades públicas constituem-se em unidades da SETI. Em nível interno, os departamentos/setores administrativos /centros constituem -se nas unidades orçamentárias das universidades.

RESUMO

Este trabalho constitui uma reflexão acerca de um conjunto de questões fundamentais relacionadas à autonomia financeira e ao ciclo orçamentário das universidades públicas do Estado do Paraná, em especial da Universidade Estadual de Maringá. Tem como objetivo contribuir para o pleno exercício da autonomia financeira das universidades públicas paranaenses, propondo premissas básicas para o aperfeiçoamento do ciclo orçamentário dessas instituições. Para tanto, preocupou-se em: (a) analisar o ciclo orçamentário vigente nas universidades públicas do Estado do Paraná, descrevendo suas atividades, modos operativos e informativos, como instrumento de gestão universitária; (b) sugerir premissas básicas para melhoria do ciclo orçamentário que contribuam para que as universidades públicas exerçam a autonomia financeira na sua plenitude; (c) evidenciar a percepção dos professores e dirigentes sobre a questão da autonomia financeira e orçamentária, em especial, a da UEM; (d) identificar os fatores dificultadores e facilitadores para implantação do pleno exercício da autonomia financeira e orçamentária na UEM. A pesquisa caracteriza-se como estudo exploratório-descritivo e classifica-se como estudo de caso. Seus resultados revelam que a autonomia financeira cada vez mais está se tornando um elemento imprescindível para o futuro das universidades públicas paranaenses, principalmente num momento em que o modelo de gestão do setor público encontra-se exaurido e com acentuada escassez de recursos financeiros. Esse cenário exige das universidades repensarem sua estrutura organizacional visando a encurtar os caminhos do processo decisório, lento e moroso, incompatível com as necessidades atuais. A pesquisa descreve todo o ciclo orçamentário, desde o planejamento até a prestação de contas e revela a percepção de professores e dirigentes sobre a questão da autonomia financeira das universidades públicas do Estado do Paraná. O estudo identifica fatores dificultadores e facilitadores para o pleno exercício da autonomia financeira. Finalmente, revela as premissas básicas para o aperfeiçoamento do ciclo orçamentário no intuito de contribuir para o pleno exercício da autonomia financeira.

ABSTRACT

This study is a reflection on a set of fundamental issues related to the financial autonomy, as well as to the budgetary cycle of the public universities from Paraná state, particularly of the State University of Maringá city (UEM). The aim of this research is to contribute to the entire financial autonomy of the public universities from Paraná state, suggesting basic premises to improve the budgetary cycle of these institutions. Therefore, we have been worried with the following aspects: (a) to analyze the actual budgetary cycle of the public universities of Paraná state, describing their activities, as well as their operative and informative strategies, such as the administration of the institutions; (b) to suggest basic premises that can both improve the budgetary cycle and contribute to the entire financial autonomy of the public universities; (c) to make the professors and deans' perception on the financial and budgetary autonomy issue evident, specially from UEM; (d) to identify the factors that raise difficulties and facilities concerning the implantation of the entire financial and budgetary autonomy of UEM. This research is an exploratory and descriptive study of a case. Its results show that the financial autonomy is increasingly becoming a vital element to the future of the public universities from Paraná State, mainly in a period in which the leaders of the public sector are exhausted, and with almost none financial resources. This scenery makes the universities leaders think about their organization structure, so that they can reduce the ways of the decisive and slow process, incompatible with the actual necessities. This research describes the entire budgetary cycle, since it's planning until the rendering of accounts, and it reveals the professors and deans' perception on the financial autonomy issue of the public universities from Paraná State. The study identifies the factors that raise difficulties and facilities concerning the implantation of the entire financial autonomy. Finally, it reveals the basic premises to improve the budgetary cycle, aiming to contribute to the entire financial autonomy.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

Muitos problemas têm sido colocados à universidade brasileira no atual momento histórico: a definição de seus objetivos específicos, sua forma de organização e atuação em face dos dilemas gerados pelas transformações em curso na sociedade. Sejam quais forem as alternativas que se ofereçam às IES nessa redefinição dos papéis sociais que são chamadas a desempenhar, é preciso, primeiro, ter o desafio de estudar a própria universidade no sentido de conhecê-la melhor e, por conseqüência, promover a transformação. A propósito do desejo de estudar a universidade para conhecê-la melhor, Fachin (1984, p. 76) afirma:

Infelizmente, nem sempre nós da universidade, que gostamos de pesquisar outras organizações, empregamos suficientemente nossos esforços no sentido de investigar a organização onde passamos grande parte de nossas vidas. E, além disso, resistimos a sermos pesquisados, quando surge uma demanda nesse sentido.

É crucial, pois, que se estude a universidade a partir de suas características próprias de estrutura e funcionamento, que são distintas se comparadas às das demais organizações. Nesse sentido, a presente pesquisa estudou o ciclo orçamentário das universidades públicas do Estado do Paraná, entendendo ciclo orçamentário na sua forma tradicional: uma série de fases articuladas entre si, que se repetem ano após ano por força de dispositivos constitucionais e de leis, através dos quais os orçamentos sucessivos são elaborados, votados, executados, controlados, contabilizados e, finalmente, feita a devida prestação de contas junto aos tribunais de contas, num processo de contínua realimentação.

A pesquisa procurou identificar os mecanismos operacionais exercidos pelos órgãos estaduais no ciclo orçamentário dessas instituições públicas de ensino superior, que, aperfeiçoados, possam assegurar que a autonomia financeira seja exercida na sua plenitude.

O tema é sem dúvida difícil, polêmico, instigante e de grande importância para as instituições de ensino universitário em geral, e em especial para as universidades públicas do Estado do Paraná.

Uma constatação generalizada que se pode fazer a respeito desse ciclo orçamentário é que toda comunidade universitária tem especial interesse pelas diversas fases e manifesta vontade de participar da vida e das decisões da universidade, desde o planejamento, passando pela execução, até a sua prestação de contas, de acordo com o ideal de autonomia da

instituição universitária. Por isso o firme desejo de que, em sentido de complementaridade, as universidades públicas do Estado do Paraná saiam fortalecidas da sua missão específica de melhor conhecer o seu próprio ciclo orçamentário e, assim, desempenhar melhor sua gestão financeira como um instrumento de agilização das atividades fins: ensino, pesquisa e extensão.

1.2 Situação problemática

No decorrer dos últimos anos as universidades públicas brasileiras vêm discutindo e mobilizando esforços no sentido de viabilizar a implantação de sua autonomia, especialmente a de gestão financeira. As discussões provocaram grandes avanços em torno do tema, a ponto de ser consagrado como dispositivo na Constituição Federal cujo artigo 207 reza que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. No entanto, uma das poucas experiências de autonomia financeira mais próxima do consagrado na Constituição é a das universidades paulistas (Universidade de São Paulo - USP, Universidade Estadual Paulista - UNESP e Universidade de Campinas - UNICAMP). Tal fato evidencia a dificuldade da implementação da autonomia financeira na universidade pública brasileira, especialmente pela escassez dos recursos colocados à sua disposição.

No Estado do Paraná, iniciou-se nos últimos anos discussão mais produtiva sobre a questão da autonomia das universidades públicas paranaenses, culminando com a assinatura, ainda em caráter provisório, do Termo de Autonomia assinado pelo Governo do Estado e pelas instituições de ensino superior do Paraná. Pela primeira vez o Termo de Autonomia foi assinado para o exercício de 1999, pela segunda para o ano de 2000 e para o ano de 2001, em junho ainda não havia assinatura.

Os mecanismos operacionais utilizados pelas universidades públicas do Paraná para a realização das ações concernentes à autonomia de gestão financeira colocadas no Termo de Autonomia, ocorrem dentro de um ciclo orçamentário operacionalizado por dois sistemas *on-line*: o primeiro, denominado Sistema COP – Elaboração e Controle do Orçamento e, o segundo, denominado SIAF – Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro do Estado do Paraná, altamente centralizadores junto aos órgãos estaduais. Então se tem um paradoxo: autonomia financeira *versus* ciclo orçamentário nada autônomo.

Diante dessa situação problemática, aliada a uma conjuntura de dificuldades econômicas e sociais que ora se apresenta, com reflexos intensos na vida universitária,

especialmente nos aspectos relacionados a recursos orçamentários e financeiros, que constituem a essência da dinâmica do ciclo orçamentário, cumpre perguntar: **é possível o desenvolvimento de um ciclo orçamentário capaz de atender à legislação vigente e, ao mesmo tempo, ser um instrumento de contribuição à gestão financeira autônoma? Ou ainda, é possível para uma universidade pública identificar e sanar as causas das dificuldades encontradas na dinâmica do seu ciclo orçamentário, de modo que o processo como um todo venha ao encontro dos anseios da comunidade universitária? Quais as premissas orçamentárias básicas que devem ser obtidas para que a autonomia financeira seja exercida na sua plenitude?**

Entende-se que não é só por exigência estatutária e por dispositivos legais que se formaliza o ciclo orçamentário em universidades públicas. Justamente pelos questionamentos acima é que se tem a convicção de que são imprescindíveis as decisões e as ações programáticas consubstanciadas no planejamento e no orçamento e, posteriormente, na execução orçamentária objetiva, com definições claras do que se pretende realizar, evitando-se o arbítrio ou a improvisação.

Como se vê, a busca das respostas às perguntas levantadas aguça o interesse não só de estudiosos da classe acadêmica e dos profissionais que atuam na área, mas também do cidadão comum, aquele que exercita seu direito de cidadania no trato da coisa pública.

1.3 Justificativa e relevância.

A pesquisa desenvolvida é resultado do interesse em aprofundar conhecimentos sobre o ciclo orçamentário inerente às organizações, e de forma específica às universidades públicas, que vivem o desafio da transição para a autonomia de gestão financeira.

A relevância se dá em razão de que, atualmente, é limitadíssima a produção editorial sobre o assunto, e da freqüente procura pelos gestores das instituições públicas em melhorar as ações concernentes ao ciclo orçamentário, de modo que sirva de instrumento para facilitar o processo decisório na gestão universitária.

Nesta área da administração universitária, são escassos, para não dizer inexistentes, os estudos publicados no Brasil sobre o ciclo orçamentário das universidades públicas, apesar da fundamental importância de que se reveste no meio da administração e da comunidade universitária. É um conhecimento especializado voltado para gestores universitários, em especial, bem como para profissionais da área de Contabilidade, Administração e Economia.

Cada vez mais a questão colocada pela pesquisa está a exigir sólidos conhecimentos teóricos, legais e práticos. As alterações no relacionamento político-administrativo entre as Universidades e o Governo que as mantém com recursos públicos, em face da implantação da autonomia financeira em caráter provisório, exigem conhecimentos mais aprofundados das dificuldades contidas no ciclo orçamentário, as quais devem ser identificadas e transpostas pelos profissionais da área e, sobretudo, pela classe acadêmica. Dessa forma, a relevância do estudo também ocorre na medida em que ela cria possibilidades de oferecer suporte às futuras decisões e ações administrativas no contexto das instituições públicas de ensino superior do Paraná, e em especial da UEM.

1.4 Escolha do campo de conhecimento.

A escolha do tema “A Plenitude da Autonomia Financeira e o Ciclo Orçamentário das Universidades Públicas do Estado do Paraná” envolve uma área de conhecimento cuja exploração foi motivada pela escassez de publicações específicas e de fatores pertinentes ao pesquisador, como:

- a) experiência profissional exercida como coordenador de orçamento de uma universidade pública;
- b) experiência como professor universitário ministrando a disciplina de Contabilidade Pública e Orçamento;
- c) necessidade de aprimorar o conhecimento científico em planejamento orçamentário e execução orçamentária, como instrumentos resultantes do processo decisório da gestão universitária;
- d) interesse de acompanhar o processo em curso de transição para a autonomia financeira das universidades públicas do Estado do Paraná.

1.5 Objetivo da pesquisa

1.5.1 Objetivo geral

A presente pesquisa visa a contribuir para o pleno exercício da autonomia financeira das universidades públicas do Estado do Paraná, propondo premissas básicas para o aperfeiçoamento da gestão do ciclo orçamentário dessas instituições.

1.5.2 Objetivos específicos

- Analisar o ciclo orçamentário vigente nas universidades públicas do Estado do Paraná, descrevendo suas atividades, modos operativos e informativos, como instrumento de gestão universitária;
- evidenciar a percepção de professores e dirigentes sobre a questão da autonomia financeira e orçamentária, em especial, a da UEM;
- identificar os fatores dificultadores e facilitadores para implantação do pleno exercício da autonomia financeira na UEM.

1.6 Delimitação da pesquisa

A pesquisa está centrada na autonomia de gestão financeira e no ciclo orçamentário das universidades públicas do Estado do Paraná, e terá a Universidade Estadual de Maringá – UEM como campo de aplicação da pesquisa detalhada através de estudo de caso.

1.7 Estrutura da pesquisa

A estrutura admitida para esta pesquisa corresponde a um esforço de delimitação das questões centrais, que são o ciclo orçamentário e a autonomia financeira das instituições públicas de ensino superior do Estado do Paraná, organizadas em seis partes. A primeira é composta por esta introdução, que abrange a apresentação, situação problemática, justificativa e relevância, escolha do campo de conhecimentos, objetivos e delimitação da pesquisa. A segunda parte consiste no referencial teórico, que aborda assuntos da universidade como organização, natureza jurídica das universidades, autonomia universitária, ciclo orçamentário, lei de responsabilidade fiscal e premissas orçamentárias básicas para a autonomia financeira. A terceira parte demonstra a metodologia utilizada na pesquisa constituída do *design* da pesquisa, universo e amostra da pesquisa, seleção de sujeitos, metodologia da coleta de dados, tratamento dos dados e limitação da pesquisa. Na seqüência, a quarta parte mostra o estudo de caso: a Universidade Estadual da Maringá, seu enfoque retrospectivo e suas variáveis significativas no momento atual. A quinta apresenta os resultados da pesquisa com descrição, análise e interpretação dos dados. Por fim, a sexta traz as conclusões e sugestões básicas para o exercício da plenitude da autonomia financeira e orçamentária nas universidades públicas do Estado do Paraná.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Universidade como organização

Os recentes e intensos impactos socioeconômicos e culturais que se propagam com a velocidade real dos acontecimentos, graças às evoluções tecnológicas, afetam, em diferentes graus, as rotinas de todos os países do mundo. Isto confirma a natureza universal do processo de globalização da sociedade contemporânea. Este processo vem gerando mudanças que se tornam cada vez mais visíveis na vida cotidiana do cidadão.

De um modo geral, as organizações de todos os tipos e categorias também estão passando, no momento, por uma fase de transformação. Estão em discussão, por exemplo, suas estruturas, seus procedimentos operacionais, as convivências interpessoais, a relação com o meio ambiente na qual estão inseridas, as qualidades dos produtos colocadas no mercado, custo de produção e preço de vendas. As organizações que não conseguirem dar uma resposta satisfatória às exigências da sociedade como um todo tendem a sucumbir no decorrer de pouco tempo.

As universidades, caracterizadas como organizações acadêmicas, não estão isentas das discussões estabelecidas. Em uma sociedade em que a gestão do conhecimento tornou-se o ativo intangível mais valorizado no contexto social, empresarial, profissional e acadêmico, as organizações universitárias passaram a ocupar um lugar de importância ainda maior.

Brotti et al. (2000, p. 9) afirmam, no entanto, que:

Paradoxalmente as organizações acadêmicas são as que apresentam mais dificuldades em introduzir mudanças internas, incorporar novas tecnologia e redefinir seu processo e produtos. Normalmente, elas atuam dentro de um quadro referencial burocrático-legal, onde o governo exerce a influência e o controle.

As instituições de ensino superior ou universidades em um sentido mais amplo, em face da existência de estatuto, regimento, hierarquia, quadro de recursos humanos especializados na geração e na transmissão do conhecimento, podem ser consideradas organizações intrinsecamente complexas e com características especiais que as distinguem das demais organizações. Em consequência, existem divergências em se estabelecer uma tipologia de consenso para organizações universitárias. Veja-se o que dizem autores especializados na questão.

Baldrige (1980), ao examinar a liderança e as decisões na organização universitária, rotulou-a como uma “anarquia organizada”, onde existe pouca coordenação e controle e, onde cada indivíduo é um autônomo tomador de decisões.

Blau (1984, p. 11) considera a universidade como uma burocracia. Diz *in verbis*: “As universidades e outras instituições acadêmicas compõem-se de uma estrutura administrativa que é fundamentalmente semelhante à de burocracias governamentais, firmas privadas e fábricas, e, sem dúvida, organizações mais formais”.

Por outro lado, Rodriguez (1983, p. 273) nos ensina e sugere textualmente o seguinte: “As universidades constituem organizações inconfundíveis, *sui generis*, diferentes, que não podem ser tratadas com as mesmas teorias nem com as mesmas técnicas com que se analisam e se estudam as organizações com fins lucrativos”.

Já Baldrige (1971, p. 5-7), por sua vez, destaca as seguintes características especiais que definem a universidade como uma organização atípica:

- ambigüidade de objetivos: evidencia objetivos organizacionais vagos e difusos;
- clientela especial: os alunos possuem necessidades específicas e diversificadas, demandando participação no processo decisório;
- tecnologia problemática: utilização de uma variedade de métodos, técnicas e processos para atender a uma clientela especial;
- profissionalismo: utilização de profissionais que desenvolvem funções não rotineiras, gozando de autonomia no trabalho e, manifestando dupla lealdade: a) à profissão à qual pertencem e, b) à organização na qual trabalham;
- vulnerabilidade ao ambiente: sensibilidade a fatores ambientais externos que poderão afetar a sistemática e padrões da administração universitária.

Adicionam-se a essas características básicas outras igualmente importantes, que contribuem para aumentar a complexidade da organização universitária, quais sejam:

- a natureza política que predomina nas decisões;
- a existência de uma estrutura fragmentada e descentralizada, onde as decisões estão diluídas em órgãos colegiados;
- a dificuldade de se mensurarem os produtos resultantes da ação organizacional e,
- a ausência de padrões de *performance* e compromissos com o resultado.

As universidades caracterizam-se como burocráticas, segundo Baldrige (1971, p. 9), no sentido de que apresentam hierarquia formal, canais de comunicação, regulamentos e

procedimentos; são colegiais na medida em que vários segmentos da comunidade acadêmica participam do processo de tomada de decisão. Além dos modelos burocrático e colegial, apresentam o modelo político de administração universitária, o qual supõe que as organizações complexas possam ser estudadas como sistema político em miniatura, com dinâmica de grupos de interesses e conflitos semelhantes aos que existem nas cidades, no Estado ou em outras entidades políticas.

Para Mintzberg (1995), a estruturação das organizações nasce da divisão do trabalho. À medida que o trabalho vai ficando mais complexo e que a especialização vai aumentando, a padronização não é mais suficiente para coordenar as atividades. É necessário criar novos mecanismos para integrar o trabalho de unidades interdependentes, surgindo daí, basicamente, 5 (cinco) novas configurações organizacionais, como segue:

1. estruturação simples: com base na supervisão direta, na qual a cúpula estratégica é o componente chave;
2. burocracia mecanizada: com base na padronização dos processos de trabalho, na qual a tecnoestrutura é o componente-chave;
3. burocracia profissional: com base na padronização de habilidades, na qual o núcleo operacional é o componente-chave;
4. forma divisionada: com base na padronização de saídas, na qual a linha intermediária é o componente-chave;

As universidades, como organizações acadêmicas que são, estão classificadas entre as burocracias profissionais, nas quais a parte fundamental é o núcleo operacional, que são os professores.

Admitindo que a centralização e a descentralização de decisões referem-se ao poder de decisão, Gaspareto (1990, p. 11) afirma que:

A descentralização é vertical quando o poder formal é disperso pelos níveis inferiores da cadeia de comando, e é horizontal quando os empregados sem cargos administrativos controlam o processo decisório dentro do seu âmbito de trabalho. No caso das Universidades, o poder decisório parte do ápice estratégico, no caso, a administração central, e vai até os departamentos, que são a menor célula da estrutura formal. É também descentralizada horizontalmente quando os professores individualmente tomam suas decisões no seu âmbito de trabalho, por exemplo, dentro da sala de aula ou na determinação de um assunto a ser pesquisado, como e o que ensinar.

Segundo Mintzberg (1995), a estrutura básica da burocracia profissional apresenta características fundamentais:

- o controle é feito através da padronização de habilidades e do doutrinamento e são contratados somente profissionais habilitados para suas atividades, conferindo-se-lhes a capacidade de controlar o seu próprio trabalho;
- existe um contato direto com o cliente; no caso das organizações acadêmicas, a relação professor/aluno;
- a estrutura é descentralizada, tanto no sentido vertical como no horizontal;
- o poder está distribuído entre os profissionais; no caso das instituições de ensino superior, os professores.

É notório que os professores não só controlam o seu próprio trabalho, como também exercem fortes influências nas decisões dos administradores. Assim, se estes administradores quiserem exercer algum poder sobre estas estruturas profissionais devem ser democraticamente eleitos, ou ter apoio dos professores.

Devido a este poder que os profissionais docentes exercem na burocracia profissional, esta também pode ser denominada de organização colegial, onde o poder é distribuído em grande proporção à base da estrutura (núcleo de apoio), ou seja, no caso das universidades, aos professores e às suas decisões tomadas em nível de colegiado.

Dessa forma, as organizações universitárias apresentam, de um estrito ponto de vista organizacional, uma série de características típicas que as convergem em organismos fundamentalmente diferente das organizações sociais, que comumente são objeto de estudos por parte dos especialistas neste campo.

Assim, dentro da concepção organizacional, a universidade pode ser vista como uma **organização burocrática**, segundo a ótica weberiana; ao mesmo tempo ela também pode ser identificada como uma **organização colegiada**, em que prevalece a noção de autoridade profissional, baseada na competência em detrimento da posição. Segundo ainda este raciocínio, a universidade pode também ser caracterizada como uma **organização política**, na qual as decisões são, sobretudo, de caráter político, produzindo efeitos decisivos sobre o futuro da organização. Ainda é possível sustentar que a organização da universidade pode ser identificada com uma **anarquia organizada**, pois o comportamento administrativo é não-proposital em virtude das ambigüidades preferenciais que prevalecem no interior da

comunidade acadêmica, onde se confrontam permanentemente o acadêmico e o administrativo.

Seja qual for a concepção que se dê à universidade como organização, a implementação da autonomia financeira e orçamentária apresenta-se como instrumento essencial para superar deficiências na sua organização atual.

2.2 Natureza jurídica das universidades

As entidades representativas que envolvem os interesses das universidades públicas brasileiras, bem como o Ministério da Educação e Cultura – MEC, têm levantado, na forma de propostas, discussões da natureza jurídica dessas instituições. São elas: Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior – ANDES; Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES e Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras - FASUBRA.

A conotação dada pela ANDES (1996, p. 21) observa que “...a discussão sobre a organização jurídica das universidades sempre esteve, historicamente, ligada à questão da autonomia. Os debates levaram à conclusão de que a forma mais adequada para o exercício desta autonomia seria a autarquia especial”. Dentro desta perspectiva, para esta entidade, as universidades devem-se caracterizar como regime jurídico definido por uma regulamentação de autarquia especial, já definida em lei, que garante o ensino público e gratuito e responsabilidade do Estado (União, Estados e Municípios) pelo custeio total, através de dotação orçamentária global. Ela propõe também o entendimento do que deva ser autarquia de regime especial: “É toda aquela que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns, sem infringir os preceitos institucionais pertinentes a essas entidades de pessoa jurídica” (ANDES, 1996, p. 57).

Documento da ANDIFES (1999) propõe às universidades federais o caráter de pessoa jurídica de direito público, revestida de personalidade jurídica especial, dotada de autonormação e autogestão, garantindo independência total quanto às medidas adotadas pelo Governo Federal para regulamentar os órgãos públicos.

A FABUBRA (1999, p. 8), entende que “A universidade pública autônoma deve constituir-se como pessoa jurídica de direito público, de personalidade jurídica especial, com autonomia didática, científica, pedagógica, de gestão administrativa, financeira e patrimonial, para estabelecer suas normas de funcionamento e mecanismos disciplinares”. Complementa a

entidade que a universidade autônoma, instituída pelo poder público, deve ainda gozar de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento, e ter o direito de elaborar o estatuto que regerá seu funcionamento.

Na proposta do MEC (1999), o Governo Federal procura manter a atual natureza jurídica das universidades federais de pessoas jurídicas de direito público, com as universidades constituídas como autarquias e fundações.

2.3 Autonomia universitária

A questão da autonomia das universidades públicas brasileiras há muito vem sendo objeto de reflexões, estudos e debates na comunidade universitária. Isto traz constante preocupação para os governantes e leva a academia a reexaminar a relação entre o Estado e a Universidade.

Para compreender melhor as questões colocadas pelo tema, necessário se faz, primeiramente, entender o sentido etimológico do vocábulo autonomia, que segundo Ranieri (1994, p. 14) é de origem grega, formada pelos radicais *auto*, que significa próprio, peculiar; e *nomia*, que significa leis, norma, regra, e significa “direção própria”. Adaptado aos propósitos do tema, identifica-se como a capacidade de se autoconduzir.

O conceito de autonomia, qualquer que seja a configuração que se lhe atribua, implicaria sempre na idéia básica da faculdade de se autogovernar. É um dos princípios fundamentais de gestão universitária. Sem ela não há iniciativas nem compromissos com responsabilidades, porque não há liberdade de decisão.

Equívoca interpretação tem marcado o debate sobre a sua concepção, sendo, não raramente, confundida com soberania. Derivada de um princípio constitucional, a autonomia é um poder judiciário, enquanto a soberania será sempre um poder originário. Como faculdade que uma instituição tem de autogovernar-se, a autonomia obedecerá sempre aos princípios fundamentais da lei.

Ranieri (1994, p. 31) assim a conceitua:

Hoje, no direito público, a autonomia pode ser conceituada como poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que detém e limitado pelo ordenamento que lhe deu causa, sem o qual ou fora do qual não existiria. Não é, portanto, soberania, mas poder derivado; e, quando atribuído a uma instituição pública, não implica em liberdade absoluta, uma vez que a autonomia é restrita ao peculiar interesse da entidade.

Ribeiro (1982, p. 158) afirma:

A autonomia universitária deve ser entendida como seu direito ao autogoverno, democraticamente exercido pelos corpos acadêmicos, sem imposição externa dos poderes governamentais, nem interferências de quaisquer instituições estrangeiras, quer na implantação e funcionamento de seus órgãos deliberativos, quer na determinação de sua política de ensino, de pesquisa e de extensão e, também, sem restrições de espécie alguma à condução de suas atividades criadoras, docentes e de difusão, ou na constituição de seus corpos docentes e na fixação de seus critérios de acesso e promoção de estudantes.

Veja-se, agora, o que diz Dias Sobrinho (apud Karling, 1997, p. 95 e 96) sobre a questão:

Autonomia não é soberania – atributo do Estado. Não é também conceito abstrato de liberdade com responsabilidade de tudo fazer, mesmo sem a necessidade de prestar contas [...].

A autonomia é a reafirmação da norma, isto é, esquadro que delimita o espaço social. É restrição e liberdade, pois delimita e gera o equilíbrio dos espaços identificados, pela definição dos procedimentos admitidos como necessários. A possibilidade de a universidade produzir suas próprias normas é condicionada pelas normas externas. O princípio da autonomia se exerce na forma da lei, que concede e a retira. E é um princípio dinâmico, que se produz na prática. Não é dado. Existe na medida em que se está produzindo, se realizando, se tornando real.

Desta forma, a autonomia conferida às universidades tem um sentido etimológico grego, de autodeterminação e de independência nos limites traçados por normas superiores, em que a lei reguladora da autonomia delimita o poder de autogestão com autodeterminação das universidades.

A universidade, necessariamente, deve prestar contas à sociedade, que a mantém e sustenta. Ou como afirma Dias Sobrinho (apud Karling, 1997, p. 96):

A universidade é a sociedade e o Estado. O exercício da autonomia se dá nos contornos definidos pelas exigências sociais e pelo controle do estado. A autonomia não se contém em si mesma, ela se remete a parâmetros externos. [...] A discussão da autonomia é um chamamento à responsabilidade, uma cobrança dos deveres e obrigações, um apelo à seriedade, uma exigência de qualidade, [...] A autonomia impõe a exigência de responsabilidade e de competência de todos que produzem a universidade. (grifo nosso).

Sem uma boa qualidade de ensino ministrada na graduação e na pós-graduação *lato e stricto sensu*, sem uma pesquisa cujos resultados concretos devem estar voltados para os interesses regionais e nacionais, sem uma atividade de extensão eficaz, não há como falar em autonomia, pois daria à sociedade como um todo e, subseqüentemente ao Estado, o direito irrefutável de fazer cobranças. Por outro lado, também não há como exigir excelência nas atividades exercidas pela instituição sem oferecer-lhes condições adequadas para exercer suas ações num padrão mínimo aceitável.

Quando uma instituição de ensino superior passa a ser cobrada, deixa de existir o exercício pleno da autonomia. Por isso a Universidade, conforme observa Karling (1997), deve-se antecipar, chegar antes de virem as cobranças; deve organizar-se e mostrar qualidade.

Com efeito, concretamente falando-se, autonomia de uma instituição é a posse dos meios necessários e suficientes para atingir seus fins. Como a qualidade produz esses meios, segue-se que ela produz materialmente a autonomia, ou seja, é sua causa material. A autonomia de fato passa a existir por força da qualidade de que é constituída. Assim, a correlação implica duas abordagens (autonomia e qualidade), a ação para a sua obtenção ou manutenção deve partir da autonomia para a qualidade e da qualidade para a autonomia, ao mesmo tempo. Pugnar pela autonomia é engajar-se na busca da qualidade. Deve-se fazer uma, sem omitir a outra, de preferência ao mesmo tempo.

Portanto, a autonomia universitária é a faculdade de que dispõe uma instituição de ensino superior de organizar-se juridicamente, mediante transferência de poder pelo Estado, que lhe assegura a competência decisória de se governar com qualidade, fixando suas regras internas, a partir de suas próprias normas e regulamentos.

2.3.1 Aspectos legais que regem a autonomia universitária no Brasil

Os aspectos legais colocados a respeito da autonomia das universidades brasileiras remontam ao início do século XX, e antecede até mesma a própria criação da universidade no Brasil, que, com sucesso, só se deu a partir do ano de 1920.

Em 05 de abril de 1911, o governo baixou o Decreto 8659, denominado Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República, como resultado da chamada Reforma Rivadária, que teve como objetivo conceder autonomia às escolas superiores e melhorar a qualidade do ensino oferecido no país. Sem se mostrar eficaz no alcance dos seus objetivos, o decreto foi revogado quatro anos mais tarde, voltando o poder central a controlar de perto o ensino superior.

Raniere (1994), afirma que “O primeiro ato sobre o sistema universitário no Brasil: o estatuto das universidades brasileiras, produto da Reforma Francisco Campos, foi baixado pelo decreto nº 19851, de 11 de abril de 1931”. O documento, em seu artigo 3º, regulamentava a organização das universidades em nível nacional, respeitando as características regionais no tocante à gestão da administração e aos modelos didáticos, e no seu artigo 9º., atribui-lhes personalidade jurídica e garantiu-lhes a autonomia administrativa, didática e disciplinar, nos limites estabelecidos no decreto.

A Lei nº. 4024, datada de 20 de dezembro de 1961, então denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), com fundamento constitucional, estabeleceu expressamente em seu artigo 80, que as universidades gozariam de autonomia didática, administrativa, financeira e patrimonial, na forma de seus estatutos. Sob os aspectos didáticos consistia na criação e na organização de cursos, no estabelecimento do regime didático, sem outras limitações a não ser aquelas constantes na própria lei. Sob o aspecto administrativo, baseava-se essencialmente na elaboração dos estatutos e regimentos, que deveriam ser aprovados pelos conselhos de educação. Quanto aos aspectos financeiros a autonomia consistia, basicamente, na administração do patrimônio, ainda assim, sob controle anual.

A Lei nº. 5540, de 28 de novembro de 1968, editada sob a égide da Constituição Federal de 1967, denominada de Reforma Universitária, cujo objetivo principal era a modernização das universidades brasileiras, trouxe no seu bojo a fixação de normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com o ensino médio. Especificamente com relação à autonomia universitária destacam-se, no corpo da lei, as seguintes determinações:

- Art. 3º., garante à universidade a autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, a ser exercida na forma da lei e de seus estatutos.
- Art. 2º., estabelece a indissociabilidade entre ensino e pesquisa.
- Art. 4º., impõe a organização administrativa, para as universidades públicas, sob a forma de autarquia de regime especial ou de fundações de direito público (...).
- Art. 5º., estabelece que a organização e o funcionamento das universidades serão disciplinados em seus estatutos e regimentos, submetidos à aprovação do Conselho de Educação competente.

Logo após a publicação da Lei 5540, foi editado o decreto-lei nº. 464, de 11 de fevereiro de 1969, que estabelecia normas complementares à Reforma Universitária, mas revogou o artigo 80 da Lei nº. 4024 – Lei de Diretrizes e Bases – ficando a autonomia universitária assegurada apenas pelo artigo 3º. da Lei 5540.

Em 17 de outubro de 1969, era editada a Emenda Constitucional nº. 1, que reduziu os âmbitos e limites da autonomia universitária que sobrevivera à Lei 5540, justificando que o ensino superior era de interesse público. Em nome desse interesse público, a legislação ordinária que se lhe seguiu, através de mecanismos de controle e de contenção, restringiu as possibilidades de autonomia das universidades. A intimidação constante, a criação de assessorias de segurança e informações dentro das universidades brasileiras, a cassação de direitos políticos, a edição do Ato Institucional nº. 5, de 13 de dezembro de 1968, comprometeram a natureza autônoma.

Com o processo de distensão iniciado no final da década de oitenta, surgiu a redemocratização do país. Então, em 05 de outubro de 1988, nasceu a nova Constituição do Brasil (CB), até hoje em vigor.

Na Constituição atual a autonomia universitária está consagrada de forma clara e objetiva, no seu artigo 207, que diz “*in verbis*”: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. (BRASIL, 1988, p. 138).

Ora, a partir do momento em que a questão da autonomia universitária passou a ser um dispositivo constitucional, em princípio, isto lhe dá maior segurança, pois deixa de ser apenas uma norma legal passível de ser alterada mais facilmente pela via legislativa ordinária. Foi um grande avanço conquistado pelas instituições universitárias do país.

A Constituição do Estado do Paraná, promulgada em 05/10/1989, em vigência, também insere a autonomia universitária no seu artigo 180, onde menciona:

As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre o ensino, pesquisas, extensão e ao da integração entre os níveis de ensino.

Parágrafo único. As instituições de ensino superior atenderão, através de suas atividades de pesquisa e extensão, às finalidades sociais e tornarão públicos seus resultados (PARANÁ, 1989, p. 71).

Finalmente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996, promove a descentralização e a autonomia para as escolas e universidades, além de instituir um processo regular de avaliação de ensino.

No artigo 53, detalha aspectos relevantes da autonomia das universidades, quais sejam:

- i. criar, organizar e extinguir em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei obedecendo às normas gerais da união e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;
- ii. fixar os currículos dos seus cursos e programas observados as diretrizes gerais pertinentes;
- iii. estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;
- iv. fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do ensino;
- v. elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;
- vi. conferir graus, diplomas e outros títulos;
- vii. firmar contratos, acordos e convênios;
- viii. aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;
- ix. administrar os rendimentos e deles dispor numa forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos.
- x. receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas. (BRASIL, 1996, p. 12).

A LDB, por vários anos em tramitação no Congresso nacional, apesar de se apresentar como uma Lei moderna e inovadora, ainda permite dúvidas quanto à aplicabilidade e eficácia em muitos dos seus artigos, ensejando discussões e necessidades de maiores esclarecimentos, como o caso da autonomia universitária.

2.3.2 Dimensões de autonomia universitária

As dimensões da autonomia de que gozam as universidades brasileiras, preceituada no artigo 207 da Constituição do Brasil, e especificamente as universidades paranaenses, no artigo 180 da Constituição do Estado do Paraná, são:

- Autonomia didático-científica.
- Autonomia administrativa.
- Autonomia de gestão financeira e patrimonial.

Encontram-se a seguir, com mais detalhes, as diferentes, mas interligadas dimensões da autonomia universitária e os limites específicos que se colocam para cada uma delas.

2.3.2.1 Autonomia didático-científica

De acordo com a etimologia grega, Ranieri (1998, p. 117), explicita que “O vocábulo didática, forma feminina substanciada de ‘didático’ (ditaktikos), designa ‘técnica de dirigir e orientar a aprendizagem’”. Aurélio (1976, p. 475) dá o sentido de “técnica de ensino ou estudo dessa técnica”.

O conteúdo material da autonomia didática, interpretada pela Consultoria – Geral da República, Parecer SR-78 (apud Sampaio, 1998, p. 100 e 101) define:

... autonomia didático-científica, de caráter principal, confere a universidade, sob o égide do pluralismo de idéias, o direito a liberdade de ensino e de comunicação do pensamento. Essa expressão da autonomia universitária transforma a universidade no *locus*, no espaço social privilegiado da liberdade, e é, em torno dela, que se desenvolvem os demais aspectos. As autonomias de natureza administrativa e financeira ostentam caráter acessório ou instrumental, em face daquela de ordem didático-científica, que apenas buscam complementar. [...] na autonomia universitária o que está em causa é o princípio mais alto da liberdade de ensino, que é uma das facetas da liberdade de expressão de pensamento. A liberdade de comunicação de conhecimento no exercício do magistério [...] é o fulcro da autonomia didático-científica das universidades...

Durham (1992) examina separadamente as questões que envolvem a autonomia didática e a autonomia científica. No âmbito da primeira, estaria o direito de organizar o ensino, pesquisa e extensão; o de criar e extinguir cursos; o de elaborar e estabelecer currículo para a graduação e pós-graduação; o de estabelecer critérios de acesso de alunos em todos os níveis e o de conferir certificados e diplomas. Acrescenta, ainda, que a autonomia didática

implicaria a responsabilidade da instituição de ensino superior em oferecer um ensino de alta qualidade.

No âmbito da autonomia científica, diz que os seus limites não estariam em leis e regulamentos, mas na própria inserção da universidade no seu contexto social e intelectual. Acrescenta que a universidade deve gozar de liberdade para estabelecer as metas científicas que julgar devida no sentido de assegurar ao pesquisador a liberdade de elaborar e executar seus respectivos projetos e, ainda, definir os problemas tidos como relevantes. Ressalta, porém, que a autonomia científica não significa o descarte de um compromisso social da universidade com o desenvolvimento de pesquisas importantes para o conhecimento e relevantes para a solução dos problemas regionais e nacionais.

O Conselho de Reitores, em posicionamento no mês de julho/1996, firma posição de que a autonomia didático-administrativa é concebida com o exercício de liberdade na condução de políticas e concepções pedagógicas, em relação à produção, organização, sistematização e transmissão de conhecimentos, e deverá ser assegurada pelo poder que deve ter a universidade para fixar seus objetivos pedagógicos científicos, artísticos e culturais, no pleno exercício de todos os atos que lhe serão inerentes como instituição de educação superior.

Os legisladores fizeram constar no parágrafo único do artigo 53, da Lei 9034, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, que para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisas decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

- I. criação, expansão, modificação e extinção de curso;
- II. ampliação e diminuição de vagas;
- III. elaboração da programação de eventos;
- IV. programação das pesquisas e das atividades de extensão;
- V. contratação e dispensa de professores;
- VI. planos de carreira docente.

Motta (1997, p. 395), comentando as competências estabelecidas na LDB, diz:

Essas competências [...], resumem a autonomia, que faz dessas instituições, sejam elas públicas ou privadas, um *locus* criativo de ensino, pesquisa e extensão, com reflexão crítica e com estruturas pedagógicas e administrativas voltadas para o desenvolvimento científico e tecnológico e para os interesses maiores de sociedade (grifo nosso).

2.3.2.2 Autonomia administrativa

A abordagem de Queiroz (1987, p. 21) afirma que: “A autonomia administrativa só tem sentido quando se acompanha de suficiente autonomia ou flexibilidade financeira, quando o estabelecimento público tem algum domínio sobre a origem e o montante de recursos e sobre suas aplicações”.

O autor expõe com objetivo e clareza, as atribuições que considera como intrínsecas à autonomia administrativa, quais sejam:

- i. faculdade de auto-organização, através da fixação, por competente deliberação de seus órgãos dirigentes, dos seus estatutos e de sua estrutura interna;
- ii. gestão democrática, com participação de representantes eleitos de professores, pesquisadores, estudantes, pessoal técnico e administrativo, bem como de personalidades representantes das atividades externas à universidade;
- iii. estatuto particular para o pessoal;
- iv. regime administrativo próprio.

Da mesma forma e no mesmo sentido, Ranieri (1994) entende que no âmbito da autonomia administrativa as instituições de ensino superior teriam habilidades de auto-organização e de autonormação de suas atividades-fins. Reconhece nesta dimensão a capacidade normativa em que se daria o “direito de elaborar normas próprias de organização interna, em matéria didática-científica e de administração de recursos humanos e materiais...”.

A Consultoria – Geral da República definiu o conteúdo da autonomia administrativa (*apud* Sampaio, 1998, p. 106) de forma genérica como sendo:

... autonomia administrativa de caráter acessório, que assegura à universidade, sempre em função do seu tríplice objetivo institucional, capacidade decisória para, de um lado, administrar os seus serviços, agindo e resolvendo, *internacorporis*, os assuntos de sua própria competência, e de outro, disciplinar as suas relações com os corpos docentes, discentes e administrativos que a integram.

O caráter de auto-organização, de gestão democrática, de definição de suas próprias normas internas de controle administrativo e de gerenciamento de recursos humanos, também são prerrogativas inerentes à autonomia administrativas enumeradas por Durham (1998, p. 59), que menciona:

1. estabelecer políticas gerais da universidade para consecução dos seus objetivos;
2. elaborar, aprovar e reformar seus estatutos;

3. elaborar, aprovar e reformar os regimentos de suas unidades e demais órgãos;
4. escolher os seus dirigentes, segundo as normas previstas nos seus estatutos e na legislação interna;
5. contratar, nomear, demitir, exonerar e transferir servidores docentes e não docentes, obedecidos as normas pertinentes [...];
6. implantar carreira própria, fixar vencimentos [...], desde que haja prévia dotação orçamentária;
7. fixar acordos, contratos e convênios;
8. [...].

Baseado na linha de pensamento dos renomados autores mencionados, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada recentemente, fixa as atribuições inerentes à autonomia administrativa. Além daquelas do artigo 54 – de auto-organização, de autonormação e de gestão administrativa – especificadas de forma detalhada no tópico anterior denominado Aspectos Legais que regem a Autonomia Universitária no Brasil, a LDB agrega outras atribuições, contidas no parágrafo 1º. do artigo 54, que são:

- i. propor o seu quadro de pessoal docente, técnico-administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidos as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;
- ii. elaborar o seu regulamento de pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;
- iii. aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisição em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo poder mantenedor.

A autonomia administrativa da universidade consiste na capacidade de auto-organização e da edição de normas próprias na administração de seus recursos humanos, materiais e patrimoniais, o que inclui a seleção de professores, o planejamento de seu desenvolvimento e a elaboração do seu orçamento. Está associada ao sentido de eficácia na gestão universitária. Gestão eficaz inclui pensar estrategicamente a universidade, levando em conta que a sua missão não se circunscreve, como no campo empresarial, simplesmente, ao atendimento imediato de sua clientela, mas estende ao atendimento do desenvolvimento da sociedade. É fundamental que a universidade formule metas compatíveis com sua missão, que ela desenhe sua estrutura organizacional, de tal modo que possa atender às crescentes necessidades da sociedade ao realizar suas ações de ensino, pesquisa e extensão.

2.3.2.3 Autonomia de gestão financeira e patrimonial

A autonomia financeira, no presente trabalho, constitui, juntamente com o ciclo orçamentário das universidades públicas do Estado do Paraná, o foco central da pesquisa. Em princípio, não é possível, ou pelo menos fica em muito comprometido o resultado de qualquer trabalho voltado ao ciclo orçamentário dessas instituições, sem uma adequada fundamentação da autonomia financeira. Por isso, entre as dimensões da autonomia universitária, a financeira reveste-se da mais alta relevância no contexto do presente trabalho.

A Lei 4024, de 20/12/61, assim definia a autonomia financeira:

Art. 80 - § 3º. – A autonomia financeira consiste na faculdade:

- a) de administração do patrimônio e dele dispor na forma prevista no ato da constituição ou nas leis federais e estaduais aplicáveis;
- b) de aceitar subvenções, doações, heranças e legados;
- c) de organizar e executar o orçamento anual de sua receita e despesas, devendo os responsáveis pela aplicação dos recursos prestar contas anuais.

O espírito da lei, na época, já buscava dar às universidades, a partir de um teto fixado no orçamento da união, a necessária autonomia para executar o seu próprio orçamento. Entendia que somente os seus órgãos internos, através dos seus dirigentes, estavam verdadeiramente em condições de atender às reais necessidades da instituição.

A questão que se coloca para as universidades públicas, segundo Durham (1989, p. 60-61), é:

Como assegurar sua autonomia em face de sua dependência quase total em relação aos fundos públicos que o Estado administra. O repasse de recursos cria uma possibilidade de controle que pode provocar uma permanente interferência do estado na gestão das Universidades [...], destruindo, na prática, a autonomia admitida em teoria. É isto o que tem acontecido com as universidades brasileiras, e a inserção do artigo sobre a autonomia no próprio corpo da Constituição Federal é o reconhecimento da necessidade de proteger a universidade dessa ingerência excessiva (grifo nosso).

Para Ranieri (1994), a dimensão da autonomia financeira e patrimonial proporciona à universidade a gerência dos recursos colocados a sua disposição, compreendendo a tarefa de elaboração, execução e reestruturação de seu orçamento e a constituição e disposição do seu patrimônio. Lembra a autora que os recursos financeiros repassados às instituições passariam a ser bens institucionais. Diante do caráter instrumental da autonomia, a gestão de recursos

exigiria uma responsabilidade institucional, o que supõe o estabelecimento de prioridades, de planos de desenvolvimento a médios e longos prazos, bem como a conseqüente promoção da democratização interna da universidade na distribuição desses recursos.

Como instituição pública, tendo como órgão mantenedor o poder público, as universidades preocupam-se com o nível dos recursos colocados a sua disposição para o atendimento de suas necessidades, que ao longo tempo, têm-se mostrado na realidade, como insuficientes. No ano de 1990, o Prof. Arthur Macedo, em um congresso universitário realizado na Universidade Estadual de Maringá, assim se referia ao assunto:

Não adianta você ter autonomia de gestão financeira se os recursos destinados à universidade forem incompatíveis, estiverem muito abaixo dos recursos necessários para tocar em condições adequadas as obrigações assumidas. Uma autonomia de gestão financeira, sem recursos adequados, equivale a você desobrigar o Estado das suas obrigações com o ensino público. Isto só aumentará a dependência da universidade com o poder público. Então é de fundamental importância que você tenha uma autonomia, e que essa autonomia venha acompanhada de recursos compatíveis com os compromissos assumidos, em termos de ensino de graduação e pós-graduação, em termos de pesquisa, de folha de pagamento de pessoal e, evidentemente, em termos de investimentos e atendimentos à comunidade.

O Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino de Maringá – SINTEEMAR, em seu jornal de 1990, p. 5, apresenta a mesma linha de pensamento quando afirmou: “Das autonomias estabelecidas na Constituição Federal, sem dúvida nenhuma a mais vital é a autonomia financeira e de gestão patrimonial, pois as demais autonomias (didática, acadêmica e administrativa) ficariam restritas pela ausência da primeira”.

A abordagem de Grassman (1997) segue a mesma linha de pensamento até agora evidenciada, mas acrescenta a questão da eliminação de mecanismos formais e legais de controle diretamente exigido pelo Estado sobre a questão dos recursos financeiros das universidades brasileiras. Diz Grassman (apud Karling, 1997, p. 106):

O primeiro aspecto da autonomia universitária que vem à baila e que deve ser considerada, em termos de proposta de universidade autônoma, é aquela derivada da relação Estado-Universidade e que, no caso brasileiro, mais nitidamente, conota a relação poder-submissão: a autonomia financeira.

Reconhecida a obrigatoriedade do Estado em financiar a universidade, e tratando-se de recursos públicos, a autonomia financeira não pode significar a total ausência de controles.

Assim, ela tem como contrapartida a necessidade de uma fiscalização pública desses recursos pela sociedade que a mantém.

A própria Constituição Federal em vigor, no seu artigo 70, remete aos mecanismos operacionais da autonomia financeira, a serem passíveis de controle externo e interno ao determinar:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Parágrafo único. Prestará conta qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma a obrigação de natureza pecuniária. (Brasil, 1988, p. 70-71).(grifo nosso).

A Constituição do Estado do Paraná, no seu artigo 74, remete a mecanismos semelhantes aos do artigo 70 da Constituição Federal, com pequena diferença de conteúdo apenas no parágrafo único, sendo mais preciso:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo e interno e pelo controle de cada poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade pública que utilize, arrecadem guarde, gerencie ou responda, ou que, em nome deste, assuma obrigação de natureza pecuniária (Paraná, 1989, p. 34-35). (grifo nosso).

Para Karling, (1997, p. 103) “...sem autonomia financeira ou de gestão financeira, não há autonomia administrativa, não há liberdade de gestão. Não adianta querer ser livre sem possibilidade de obtenção dos recursos”. Diz Ribeiro (apud Karling, p. 63), que a autonomia é “sempre negada pela contradição irreduzível entre vontade de ser livre e sua dependência do poder estatal financiador”. Em outras palavras, significa dizer que as demais dimensões da autonomia – administrativa, didático e científica – ficam seriamente comprometidas no seu desenvolvimento institucional.

Para a Consultoria – Geral da República (apud Sampaio, 1998):

A autonomia financeira, de caráter instrumental, outorga à universidade o direito de gerir e aplicar seus próprios bens e recursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados. Este aspecto da autonomia de gestão financeira e patrimonial não tem a presunção de exonerar a universidade dos sistemas de controle interno e externo.

Neste mesmo sentido, afirma Brotti (2000, p. 80) que:

A autonomia de gestão financeira é apontada por praticamente todos como o grande limitador da autonomia plena na universidade. Ela é o “gargalo” que estrangula a autonomia universitária. Contudo, há também a percepção de que a autonomia financeira não deve ser absoluta, mais relativa, na medida em que deve haver um limite de recursos estabelecido pelas necessidades reais da universidade. Por isso as maiores discussões e os maiores conflitos se dão justamente em torno desse limite, desse teto.

As universidades necessitam de recursos financeiros para viabilizar a execução de suas atividades-fins e de apoio, para atender aos anseios da sociedade na qual se inserem e, até mesmo, para mantê-las vivas como organizações sociais. Por isso, a autonomia de gestão financeira constitui-se, na realidade, como a mais reivindicada e de mais difícil solução.

2.3.3 Autonomia de gestão financeira e orçamentária das universidades estaduais paulistas

A autonomia universitária foi estabelecida pelo Governo de São Paulo a partir da promulgação do Decreto 29.598, de 02/02/1989. As instituições abrangidas pelo decreto foram a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e a Universidade Estadual Paulista (UNESP), cuja autonomia envolve aspectos didáticos, científicos, administrativos, disciplinares e de natureza financeira e patrimonial. Na dimensão financeira a autonomia vinculou o orçamento das universidades a um percentual da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), transferindo às universidades a responsabilidade da formulação e execução das políticas de pessoal, de custeio e de investimentos.

O decreto 29.598 criou também o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (CRUESP), composto pelos reitores da USP, UNICAMP e UNESP, Secretário da Educação e Secretário de Ciência e Tecnologia, que possui entre suas responsabilidades a

tarefa de definir a distribuição dos recursos fixados de forma global, no orçamento do Estado, entre as três universidades. Além disso, é atribuído ao CRUESP o papel de definir os critérios de execução orçamentária, cuja vertente mais importante e sensível diz respeito à definição da política salarial.

Implantada a autonomia de gestão financeira, as universidades estaduais paulistas passaram a possuir maior flexibilidade na programação e na execução orçamentária de suas despesas, tanto as correntes como as de capital. O percentual inicialmente estabelecido para as três universidades foi de 8,4%. A partir de 1992, a Lei de Diretrizes Orçamentárias fixou o percentual de 9,0% para as universidades. Novas alterações se deram em 1995, sendo o percentual estabelecido em 9,57%, que permanece até o momento atual. Como foi citada anteriormente, a distribuição destes recursos entre as três universidades estaduais paulistas é de responsabilidade do CRUESP.

Com o Decreto 29.598 estava sacramentada a implantação da autonomia de gestão financeira e orçamentária nas universidades paulistas. Criou-se uma situação nova, que veio como desafio e quebrou paradigmas. Neste sentido, Mello (2000, p. 65), observa que:

Além de causar medos, exigiu reflexões, discussões e readaptações comportamentais, próprios do processo de mudanças organizacionais, nos primeiros momentos. Todavia a comunidade universitária adaptou-se rápida e compulsoriamente à nova situação, passando a usufruir de seus benefícios com total desprendimento.

E continua este autor:

Com a autonomia de gestão financeira e orçamentária, e os recursos colocados à sua disposição, as universidades estaduais paulistas, mesmo sob o impacto da implantação sentiram, de imediato, um certo alívio, pois visualizavam possibilidades gerenciais nunca antes experimentadas. Se analisada do ponto de vista econômico, a fixação de um percentual sobre o ICMS líquido representava um avanço considerável quando comparado com as dotações orçamentárias do passado. Afinal, a partir daquele momento, os recursos podiam ser dispostos da maneira que melhor lhes conviesse e, ao contrário de que era feito anteriormente, o orçamento passou a ser elaborado tecnicamente por elas. Pela primeira vez puderam decidir entre conceder reajustes salariais, proceder melhorias na infra-estrutura de prédios, de laboratórios, de bibliotecas, ou ainda, aplicar na capacitação de docentes e técnico-administrativos, na melhoria e expansão do Ensino, da Pesquisa e de Extensão.

A autonomia de gestão financeira e orçamentária implementada na USP e na UNICAMP provocou decisões comuns como: reduzir-se o peso da série histórica como

critério único para a repartição dos recursos entre os vários órgãos internos, pela introdução de critérios de desempenho e de necessidades essenciais; descentralizaram-se as responsabilidades sobre a gestão dos recursos de custeio básico das suas várias atividades; e, reduziu-se o percentual de participação das atividades-meios em benefício das atividades-fins, em especial da Reitoria, sobre o volume de recursos colocados à disposição das instituições. A afirmação de Castro (1996, p. 59), diz que: “Basicamente buscaram o enxugamento, a avaliação e profissionalização dos quadros; a descentralização das responsabilidades sobre pessoal e orçamento e a substituição gradual dos critérios automáticos de distribuição de recursos por critérios de necessidade e desempenho”.

Sobre a autonomia de gestão financeira e orçamentária implementada tanto na USP quanto na UNICAMP, Castro (1996, p. 80), chega à seguinte conclusão:

Não obstante as inadequações da moldura político-legal do País e do atual sistema de governo da USP, os resultados alcançados com a autonomia são tão notáveis quanto da UNICAMP. É interessante notar que, enquanto a UNICAMP se encontra mais avançada em matéria de gestão de recursos humanos, a USP está mais avançada na qualificação e transparência da gestão financeira. ... [No entanto, tanto na USP quanto na UNICAMP] a excelência acadêmica e cada vez mais associada à qualidade de gestão.

Durham (1989) em diversas passagens, no decorrer do seu estudo, discute algumas vantagens e desvantagens da fixação de um percentual da arrecadação do ICMS. Como vantagens enumera: garante um fluxo de recursos para a universidade que não depende de negociação permanente; proporciona à sociedade uma visão clara de quanto o Estado investe em educação superior; traz, como contrapartida, a necessidade de essas instituições justificarem o uso que fazem de uma parcela importante dos recursos do orçamento do Estado; e, provoca um processo de transparência na alocação e no uso dos recursos públicos. Por outro lado, como desvantagens menciona: a própria forma pela qual foram fixados o montante e o acesso aos dados referentes aos valores do ICMS arrecadado; a defasagem entre a data em que se obtém a informação, a data da disponibilidade dos recursos no tesouro e o mês de referência ocasionam um problema permanente de adiantamento sobre um montante estimado, que deve ser constantemente corrigido e negociado; e, o fato de que os recursos disponíveis mês a mês são flutuantes, de acordo com a respectiva flutuação do montante de arrecadação do ICMS, exigindo uma reformulação dos mecanismos operacionais orçamentários das universidades.

A autora levanta ainda duas questões fundamentais contidas no decreto que concede a autonomia de gestão financeira às universidades paulistas. A primeira é o fato de atribuir grande responsabilidade ao CRUESP, que deverá decidir quanto caberá a cada universidade, bem como estabelecer a política salarial do pessoal docente e técnico-administrativo. A segunda, mais complexa, está em retirar a negociação salarial do âmbito interno da universidade e transferi-la para um conselho externo, o que ameaça diretamente a autonomia universitária e interfere na gestão interna dos recursos, uma vez que a decisão quanto aos salários passa a ser de um órgão externo às instituições e, ainda, aumenta o poder dos reitores, que passam a atuar em instância interna e externa às suas instituições.

Embora ele não o expresse claramente, a lógica faz entender que é sobre as universidades estaduais paulistas a seguinte referência de Franco (apud Brotti, 2000, p. 36):

Por outra parte, quando ouço comentário sobre vitoriosas iniciativas de autonomia, já efetivamente realizadas em algumas universidades estaduais, noto que, salvo algum lapso de entendimento, não foi a autonomia em si mesma que transformou de escol. Elas já eram universidades de primeira linha, de nível internacional. Apenas, agora, com a responsabilidade completa da gestão financeira e da gestão dos recursos humanos e materiais, tiveram, mais rapidamente, que passar da dependência puramente estatal do mercado do conhecimento, a se tornar quase verdadeiras indústrias do conhecimento, seja pela prestação remunerada de serviços, seja pelos excepcionais nichos de pesquisa que já estavam instalados e que continuam a procurar o balcão de financiamentos oficiais, com muito mais diligência, faro e competência.

As universidades estaduais paulistas regozijaram com a implantação da autonomia de gestão financeira e orçamentária e aceitaram uma proposta de financiamento às suas instituições atreladas a arrecadação do ICMS, um tributo cuja receita é de natureza sazonal.

Após dez anos de autonomia de gestão financeira e orçamentária, as universidades estaduais paulistas depararam-se com três grandes problemas: o primeiro, é o pagamento dos servidores inativos; segundo, o funcionamento dos hospitais universitários dentro de um padrão mínimo aceitável; e, o terceiro, a dívida com os precatórios requisitórios. Para o filósofo Roberto Romano, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, em matéria publicada no jornal da UNESP (2000), essas questões deveriam ter sido pensadas desde aquele momento, em 1989, pelas universidades e pelo governo estadual. “Os custos seriam menores e se evitaria a crise financeira quase insolúvel que se instaurou”.

2.3.4 Autonomia de gestão financeira e patrimonial propostas pelo MEC, ANDIFES, FASUBRA e ANDES.

As ações que constituem a essência desta autonomia universitária, que se denomina de gestão financeira e patrimonial, estão assim enumeradas pelas entidades como proposta.

- a) elaborar a respectiva proposta orçamentária anual (MEC);
- b) receber recursos que o poder público tem o dever de prover-lhe em montante suficiente, assegurada a dotação necessária ao pagamento de pessoal e dotações globais para outros custeios e despesas de capital que permitam livre aplicação e remanejamento entre diferentes rubricas de elementos ou categorias de despesas, sem prejuízo de fiscalização posterior dos órgãos competentes (FASUBRA);
- c) definir, em regulamento próprio, suas normas e procedimentos de proposição, discussão, execução e controle orçamentário (ANDES e FASUBRA);
- d) propor e executar seu orçamento (ANDIFES e FASUBRA);
- e) administrar privativamente os recursos de dotações orçamentárias globais regulares assegurados pelo poder público, preservada a isonomia de salários (ANDES);
- f) remanejar recursos oriundos do órgão mantenedor e as receitas próprias, inclusive rendimentos de capital, entre rubricas, programas ou categorias de despesa (ANDIFES e FASUBRA);
- g) receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas (ANDES, ANDIFES e FASUBRA);
- h) administrar privativamente os rendimentos próprios e o seu patrimônio e deles dispor, na forma do seu estatuto (ANDES);
- i) gerir seu patrimônio (ANDIFES e FASUBRA);
- j) realizar operações de crédito ou de financiamento para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos, “condicionadas à contragarantia baseada no fluxo de recursos referidos no art. 8º. desta Lei”(MEC, ANDIFES e FASUBRA);
- k) celebrar contratos referentes a obras, compras, alienação, locação ou concessão, obedecendo ao procedimento administrativo de licitação cabendo aos conselhos superiores definir, em regulamento próprio, as modalidades, os atos integrantes do procedimento e os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (ANDES);

- l) aprovar e executar planos, programas e projetos de investimento referentes a obras, serviços aquisições em geral, de acordo com os recursos (MEC);
- m) administrar rendimentos financeiros e demais receitas (MEC).

O MEC defende a autogestão patrimonial e financeira, mas reconhece os limites financeiros e as restrições administrativas que dificultam a autonomia, bem como a necessidade de estabelecer lei especial para as suas condições e, os termos da ampliação e implementação das condições de autonomia, mediante contrato de cada instituição separadamente, onde cada universidade poderá ampliar ou reduzir seu quadro de pessoal.

2.4 Ciclo orçamentário

Inicialmente, é útil buscar a compreensão tão precisa quanto possível de alguns termos, especialmente ciclo e processo. No contexto do presente trabalho, entende-se como ciclo orçamentário uma série de passos que estão articulados entre si, que se repetem em períodos pré-fixados, através dos quais os orçamentos das universidades são sucessivamente elaborados, executados e as contas aprovadas, num processo contínuo de realimentação. Processo orçamentário deve ser entendido como um conjunto de ações que se sucedem de forma encadeada com o propósito de elaborar e aprovar o orçamento das universidades. Assim, o ciclo orçamentário possui uma amplitude mais extensa, envolvendo desde os cálculos prospectivos de estimativa de receitas e fixação de despesas até sua efetiva execução e prestação de contas. Já o processo orçamentário se limitará aos cálculos prospectivos de planejamento orçamentário, envolvendo as tarefas de elaborar e aprovar o orçamento das universidades.

A literatura técnica sobre o ciclo orçamentário, normalmente o considera constituído de fases. Para Sanches (1997, p. 45), são quatro as fases, quais sejam: “(a) elaboração e apresentação; b) autorização legislativa (conselhos); c) programação e execução; e, d) avaliação e controle”.

A fase de elaboração e apresentação, a cargo do poder administrativo da instituição de ensino superior, inclui todas as tarefas concernentes às estimativas das receitas a serem geradas, bem como todas aquelas atividades relacionadas à formulação dos programas de trabalho (ações que se pretende realizar através de cada órgão); a compatibilização das propostas setoriais à luz das prioridades estabelecidas e dos recursos disponíveis e mobilizáveis; e, a montagem da proposta orçamentária a ser submetida à apreciação do poder legislativo ou conselhos superiores.

Na fase de autorização, a cargo do legislativo – que são os conselhos superiores –, as estimativas de receitas são revistas, as alternativas de ação são discutidas e reavaliadas e, sobretudo os programas de trabalho das diversas unidades são ajustados e os parâmetros de execução e flexibilização são formalmente estabelecidos.

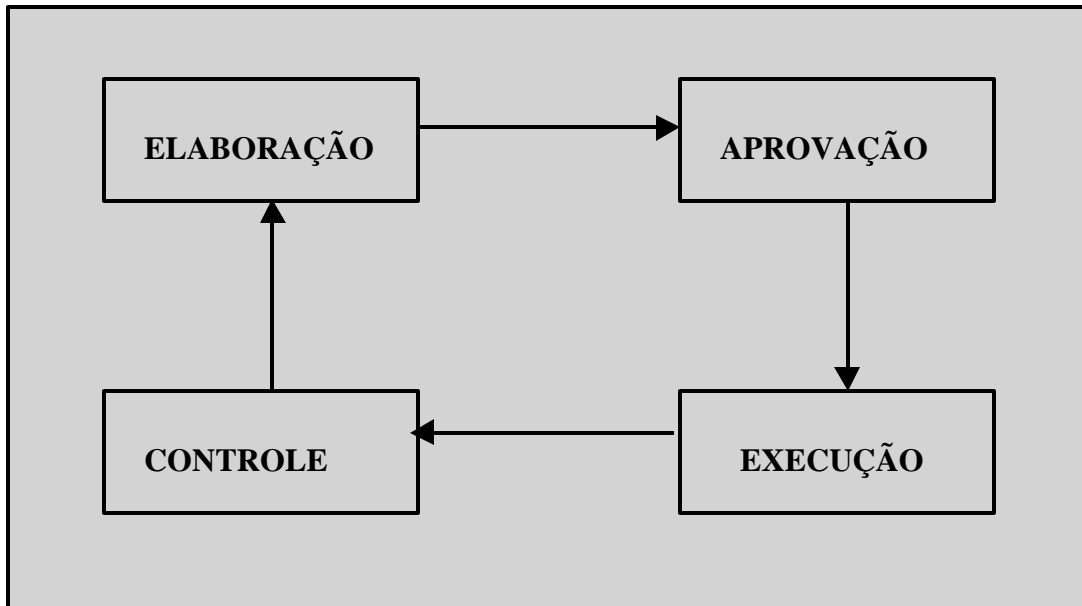
Na fase de programação e execução, sempre a cargo do poder executivo, dois procedimentos são tomados. No que se refere a programação, imediatamente após a publicação do orçamento e com base nos limites nele fixados, aprova-se um quadro de quotas de despesas que cada unidade orçamentária fica autorizada a executar. No que tange à execução, as programações de trabalho são executadas, acompanhadas e avaliadas pelo mecanismo de controle interno e através de inspeções dos órgãos de controle externo.

Finalmente, na fase de avaliação e controle, parte da qual ocorre simultaneamente com a execução, são confeccionados os balanços, os quais são apreciados e aprovados pelos conselhos superiores e, posteriormente submetidos à instituição do Tribunal de Contas.

Por sua vez, Giacomoni (1986) comunga, na essência, com a mesma idéia das quatro fases. Mas faz ciclo equivaler a processo, ao afirmar:

O processo orçamentário, o qual também é denominado ciclo orçamentário, possui as seguintes fases: a) elaboração da proposta orçamentária; b) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; c) execução orçamentária; e d) controle e avaliação da execução orçamentária. (grifo nosso).

Diagrama 01 - Ciclo orçamentário.



Desse modo, ciclo orçamentário corresponde ao período compreendido entre a elaboração da proposta orçamentária e o encerramento do orçamento, ou seja, período de tempo necessário para que se esgotem suas quatro fases: elaboração, aprovação, execução e controle.

Convém ressaltar que o ciclo orçamentário não se confunde com o exercício financeiro. Este é o período durante o qual se executa o orçamento, correspondendo, portanto, a uma das fases do ciclo orçamentário. A Lei 4320/64, no seu art. 34, dispõe que o exercício financeiro coincide com o ano civil, ou seja, inicia-se em 01 de janeiro e encerra-se em 31 de dezembro. Por outro lado, o ciclo orçamentário envolve um período bem maior, iniciando-se com o processo de elaboração do orçamento, obtendo sua aprovação, passando pela sua execução e, finalmente, encerrando-se com o efetivo controle.

A lei aludida abrange a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, possibilitando, assim, normas homogêneas para todo o País e facilitando o levantamento de dados estatísticos financeiros e de realização dos programas de trabalho, bem como a consolidação dos balanços do setor público brasileiro.

Mas a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 24, estabelece que “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I) direito tributário, financeiro [...] econômico e urbanístico, II) orçamento (grifo nosso)”.

Amparado no dispositivo constitucional aludido, o de legislar complementarmente, o Governo do Paraná instituiu 2 (dois) sistemas interligados entre si que operacionalizam o

ciclo orçamentário das entidades da administração direta e indireta do Estado, inclusive das universidades públicas paranaenses. O primeiro denomina-se Sistema de Elaboração e Controle Orçamentário – COP. O segundo denomina-se Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro – SIAF, que processa e controla a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil. São sistemas *on-line* de teleinformática que processam todas os procedimentos inerentes ao ciclo orçamentário, centralizando informações pertinente à administração financeira das universidades em um único banco de dados coordenado pela Secretaria de Estado das Finanças.

A autonomia financeira vista como competência de gestão dos recursos financeiros oriundos do setor público e entidades privadas, bem como aqueles gerados pela própria instituição, de acordo com suas normas e procedimentos internos, são processados através desses dois sistemas: COP e SIAF. Por um lado busca –se o exercício da autonomia de gestão financeira nas universidades públicas paranaenses, por outro, o seu processamento ocorre em sistemas que evidenciam fortes características centralizadoras de informações e procedimentos junto aos órgãos estaduais.

2.4.1 Aspectos gerais do orçamento de universidades

O orçamento é a quantificação financeira de um plano proposto para um ou mais períodos, cada um deles correspondendo, normalmente, a um ano. Como integrante de um plano, ele deve ser elaborado pelo órgão responsável pelo planejamento. As tarefas, então, de sua elaboração e apresentação para os órgãos superiores, trazem grande movimentação para os elementos ligados ao planejamento.

O orçamento das universidades brasileiras hoje adotado, é o Orçamento-Programa, cuja regulamentação está contida na Lei 4320/64.

No entendimento de Glesbsch e Basso (1987, p. 54),

O Orçamento-Programa é uma ferramenta de trabalho. Como tal, será um instrumento democrático se todos os segmentos da comunidade universitária participarem, não só de sua elaboração, mas também, de sua execução e avaliação. [...] Cada Unidade Universitária, Instituto ou Centro, deve estabelecer objetivos e metas que devem ser tratados antes de acontecerem os fatos, isto é, por ocasião da programação e orçamentação.

Destarte, o Orçamento-Programa passa a ser o principal instrumento de administração e de referência, em torno do qual se articulam as diversas instâncias deliberativas, decisórias e executivas. Como tal deve sofrer constante aperfeiçoamento.

A partir do momento em que o orçamento das universidades não deva ser o somatório de fatos estanques, mas sim o resultado de uma definição política da universidade, cabe, em muito, a preocupação com o conhecimento de sua base, que são os departamentos e suas necessidades de ensino, pesquisa e extensão.

Queiroz (1987, p. 9) afirma :

Aprovado o orçamento pelos órgãos superiores cabe, ainda, ao setor de planejamento, a elaboração do chamado orçamento interno ou próprio. Neste o nível de detalhamento é maior e, por exemplo, os recursos para as atividades de manutenção do ensino e administração devem ser rateados ao nível de faculdades, institutos ou departamentos. Ainda para outras atividades e projetos devem ser alocados nos órgãos que os executarão.

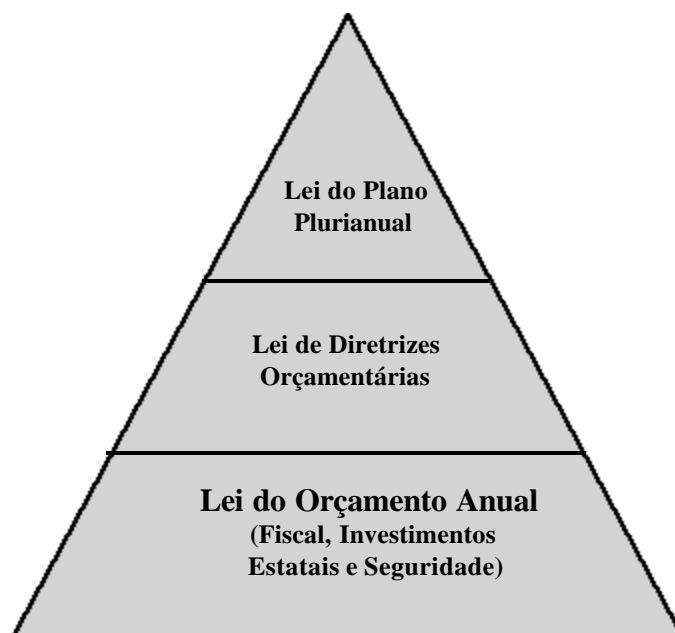
Tem-se então, com o início do ano, o começo da fase de execução orçamentária, que está a cargo dos responsáveis pela administração da universidade. As alterações e os ajustes necessários no transcorrer do ano a que se refere o orçamento são realizados normalmente pelo setor de orçamento vinculado ao órgão de planejamento ou finanças das universidades.

2.4.2 Processo orçamentário

O processo orçamentário relativo a entidades públicas tem merecido atenção nas últimas Constituições do Brasil. A que está em vigor dá especial destaque ao processo orçamentário ao estabelecer no seu artigo 165 que “as leis de iniciativa do poder executivo estabelecerão, I) o plano plurianual, II) as diretrizes orçamentárias e III) os orçamentos”.

A Constituição do Estado do Paraná também menciona, no seu artigo 33, os mesmos instrumentos componentes do processo orçamentário da Constituição Federal. O significado de cada um deles encontra-se a seguir.

Diagrama 02 – Processo orçamentário



Fonte: SILVA, Lino Martins da – Contabilidade Governamental (1996, p. 27)

2.4.2.1 Plano plurianual

Entende-se plano como um conjunto de métodos e medidas para execução de empreendimentos. São intenções ou propósitos. Plurianual, como a própria palavra o diz, refere-se a vários anos, em geral 4 (quatro) anos.

O Plano Plurianual – PPA veio substituir os anteriores orçamentos plurianuais de investimentos. As normas que disciplinam a sua forma de elaboração e seu conteúdo estão definidas na Constituição Federal de 1988, que diz:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988, art. 165, § 1º).

Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (BRASIL, 1988, art. 167, § 1º).

A abordagem da Constituição do Estado do Paraná, quanto ao assunto, é de constatação semelhante, voltando o enfoque mais para questões inerentes ao Estado:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública estadual direta e indireta, abrangendo os programas de manutenção e expansão das ações do governo. (PARANÁ, 1989, art. 133, § 1º) (grifo nosso).

A lei do Plano Plurianual tem como conteúdo a indicação da política governamental, no concernente à linha reguladora, aos objetivos e pretensões da administração pública, quanto às despesas de capital e outras delas decorrentes e aos programas de duração continuada. Entendem-se como despesas de capital aquelas relacionadas a INVESTIMENTOS – obras públicas, equipamentos e material permanente e instalações; as que dizem respeito a INVERSÕES FINANCEIRAS – aquisição de imóveis, de linhas telefônicas, de bens de capital já em utilização; e as referentes a TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL – amortização de dívidas públicas, etc.

Para que possa ser realizada uma despesa de capital cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, deverá ela ser incluída previamente no Plano Plurianual ou em prévia lei que autorize e fixe o montante das dotações que anualmente constarão do orçamento da instituição durante o prazo de sua execução.

A execução da lei do Plano Plurianual de forma entrelaçada tem objetivo facilmente compreensível. Estas normas propositoras e combinativas dos artigos 165, § 1º. e 167, § 1º. da Constituição Federal, como técnica de execução, entrelaça mandatos da administração pública, sendo esse fator o aspecto mais importante. A sucessão de administrações notadamente quando de postura diferente, muitas vezes significa o início de novos investimentos e o abandono dos anteriores. Tal maneira de proceder, certamente, traz prejuízo a toda uma comunidade. Com o Plano Plurianual, pelo menos no primeiro exercício financeiro da nova gestão da instituição, há uma orientação de continuidade dos investimentos, não havendo aquela ruptura comum em todo início de um novo mandato institucional.

Cabe ao chefe do poder executivo a elaboração do Plano Plurianual, enviá-lo ao poder legislativo para a aprovação e, posteriormente, sancioná-lo para publicação. Os prazos para encaminhamento e devolução do PPA estão assim descritos na Constituição Federal:

O projeto de Plano Plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato [...] subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do

encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até encerramento da sessão legislativa (BRASIL, 1988, art. 35, § 2º, item I – ADCT).

O Plano Plurianual constitui documento de altíssimo valor, em termos políticos tanto como técnicos, pois representa o programa de trabalho do administrador público, no qual suas propostas são apresentadas, avaliadas, debatidas e aprovadas pela comunidade, através do poder legislativo ou conselhos superiores.

Quadro 01 – Plano Plurianual – PPA

PLANO PLURIANUAL (PPA)	<p>a) estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada.</p> <p>b) nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA.</p>
	<p>Atribuição: executivo elabora, legislativo aprova e retorna ao executivo.</p>
	<p>Vigência: refere-se a 4 anos.</p>
	<p>Prazo: executivo encaminha ao legislativo até 30/08 e este devolve para sanção até o encerramento da sessão legislativa (aprox. 15 dez.)</p>

2.4.2.2 Lei de diretrizes orçamentárias

O modelo de orçamento público certamente sofreu sensível modificação, afetado pelas disposições baixadas pela Constituição Federal de 1988. Com base nos planos plurianuais, o poder executivo elabora projeto de lei de diretrizes orçamentárias que, aprovado pelo poder legislativo, orientará a estrutura da proposta orçamentária anual. A Constituição Federal assim prescreve:

A Lei de Diretrizes Orçamentária compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício

financeiro subsequente, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988, art. 165, § 2º).

A Constituição do Estado do Paraná, no que se refere à definição das regras para elaboração dos orçamentos anuais, contidas na denominada Lei de Diretrizes Orçamentárias, é mais abrangente e específica que a Constituição Federal, conforme segue:

Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

II – as diretrizes orçamentárias;

§ 3º. – A Lei de Diretrizes Orçamentária, de caráter anual, compreenderá:

I – as metas e prioridades da administração pública estadual direta e indireta;

II – as projeções das receitas e despesas para o exercício financeiro subsequente;

III – os critérios para a distribuição setorial e regional dos recursos para órgãos dos poderes do Estado;

IV – as diretrizes relativas à política de pessoal do Estado;

V – as orientações para elaboração da lei orçamentária anual;

VI – os ajustamentos do Plano Plurianual decorrentes de uma reavaliação da realidade econômica e social do Estado;

VII – [...];

VIII – os demonstrativos dos efeitos sobre as receitas e despesas públicas decorrentes da concessão de qualquer benefício de natureza financeira, tributária e creditícia pela administração pública estadual (PARANÁ, 1989, art. 133, § 3º). (grifo nosso).

É sem dúvida uma inovação no processo orçamentário brasileiro, representa uma contribuição positiva ao esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e, especialmente, torna possível a participação concreta do poder legislativo na condução das finanças públicas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o elo de ligação entre o Plano Plurianual e o Orçamento-Programa, pois exclui do primeiro os objetivos e as metas a serem executadas no exercício financeiro seguinte, considerando, entre tantas outras variáveis, o grau de prioridade, a oportunidade de execução, a capacidade administrativa e de trabalho e os recursos financeiros existentes. É um instrumento de planejamento que orienta não só a elaboração do orçamento, mas também a sua execução.

Cabe ao chefe do poder executivo a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, enviá-la ao poder legislativo para aprovação e, posteriormente, sancioná-la para a sua publicação.

O prazo de vigência de lei da Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser definido por lei complementar (art. 165, § 9º., item I da CF). Contudo, o próprio texto constitucional já dá indicação de que a lei é anual. Tanto que, ao mandar incluir em tal lei as despesas de capital – que são os investimentos, inversões financeiras e transferências de capital – limita-se ao exercício financeiro subsequente – (art. 165, § 2º., da CF). E mais: um dos conteúdos da Lei de Diretrizes Orçamentárias é orientar a elaboração da lei orçamentária, que a própria Constituição define como anual. Por essas razões, não há dúvida de que a LDO tem vigência anual. Vê-se então que, a lei complementar não poderá indicar outra vigência, sob pena de incompatibilizar-se com a própria Constituição.

Já o prazo de encaminhamento e devolução das Diretrizes Orçamentárias - encaminhamento por parte do executivo e devolução por parte do legislativo – está preceituado no artigo 35, em seu § 2º., do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da CF, o qual prescreve que “o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhada até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa”. Estes dados, somados aos anteriores, afastam quaisquer dúvidas quanto à anualidade da LDO.

Tanto para o Plano Plurianual como para a Lei de Diretrizes Orçamentárias, percebe-se que tecnicamente quanto mais se assemelham às estruturas programáticas do orçamento, maior será a integração entre as peças, facilitando sobremaneira as fases de execução e acompanhamento das realizações físicas e financeiras da gestão administrativa.

Como se vê, a Lei de Diretrizes Orçamentárias torna-se um instrumento da maior importância, porque possibilita a concretização das ações formuladas para a consecução dos objetivos da instituição pública.

Quadro 02 – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)	Conteúdo: compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo despesas de capital para exercício seguinte. Orienta a elaboração da Lei Orçamento Anual. Dispõe sobre alteração legislação tributária.
	Torna possível: a participação concreta do poder legislativo na condução das finanças públicas.
	Prazo: executivo encaminha até 15/04 ao legislativo e este devolve para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (aprox. 30/06).

2.4.2.3 Orçamento anual

2.4.2.3.1 Concepções e aspectos legais

Para D'áuria (1959, p. 19), “Orçamento é, portanto, a fixação das despesas a serem pagas em dado exercício, as quais são contrabalançadas com a previsão da receita necessária”.

Na concepção de Burkhead (1971, p. 77):

O orçamento é, portanto, muito mais de que um simples plano de administração do setor governamental. Os tipos de atividades governamentais constantes do orçamento irão refletir as necessidades nacionais mais importantes e que exigem ação por parte do Estado. O Orçamento também refletirá, necessariamente, a distribuição relativa do poder econômico e político na sociedade.

No entender de Welsch (1976, p. 362), “A experiência tem demonstrado que supervisores duvidam muito de um orçamento elaborado sem sua participação ativa; em geral, esforçam-se bem pouco para segui-lo e, muitas vezes, tentam, indiretamente, torná-lo inoperante”.

Na interpretação de Giacomoni (1985, p. 57), “O orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro

e administrativo”. Político porque é um instrumento de controle do poder legislativo sobre o poder executivo, na forma constitucional; jurídico porque, formalmente, o orçamento não difere das demais leis, apresenta a redação comum às leis; contábil porque é um balanço antecipado de entradas e saídas financeiras que orientará a gestão financeira; econômico porque dá a concepção de um instrumento com direção de tendências conjunturais; financeiro porque é caracterizado pelo fluxo monetário das entradas das receitas e das saídas das despesas, meio efetivas e normais da execução orçamentária; e, por fim, administrativo porque o gestor público viabiliza sua política, estabelece seus programas, instrui as unidades executoras e lhes distribui os recursos necessários.

Segundo Ferreira (1994, p. 85):

A palavra Orçamento, aplicada pela primeira vez às finanças públicas, provém de um pensamento atribuído a Cannon em opúsculo anônimo de conteúdo político, com o título *The budget opened*, tornando-se depois corrente. Em tal folheto ele atacava a política de Walpole, então chanceler do Tesouro, e comparava-o a um palhaço, abrindo a sua maleta de ilusões e truques.

Finalmente, Machado Jr. e Reis (1996, p. 11),

O orçamento não pode aparecer como subproduto do planejamento nem da contabilidade. Na prática, deve operar como ferramenta de ligação entre os sistemas de planejamento e de finanças. Com isso torna possível a operacionalização dos planos, porque os monetariza, isto é, coloca os planos em função dos recursos financeiros disponíveis. Desta forma o orçamento permite que o planejador tenha os pés no chão, em face das disponibilidades de recursos financeiros.

Resumidamente, pode-se observar que, independentemente de serem as instituições públicas ou privadas, as entidades sujeitas a um orçamento devem considerar de forma adequada, as diversas abordagens referenciadas pelos autores aludidos, sob pena de não desenvolverem as ações que conduzem ao alcance de seus objetivos.

O orçamento fiscal, a que se refere à Constituição Federal, é aquele correspondente à previsão de receitas e a fixação das despesas, cujas concepções foram evidenciadas.

A execução fiscal não abrange apenas a receita tributária, mas também as demais receitas públicas, assim como as despesas, tanto da administração direta quanto da indireta. A instituição pública tem que ter sua projeção de gastos e de ingressos de recursos especificada em um documento denominado de orçamento fiscal, que por força da própria Constituição tem vigência anual, e por isso comumente é conhecido como Orçamento Anual.

O orçamento anual das instituições públicas está sujeito às normas legais definidas nas Constituições do Brasil e dos Estados, bem como na Lei Federal 4320/64. Esta lei, no seu artigo 1º, estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Além de disciplinar matéria de natureza orçamentária e financeira, também teve o mérito de instituir formalmente o modelo de Orçamento Anual denominado Orçamento-Programa.

Fugindo às regras arcaicas e pouco representativas do modelo orçamentário tradicional, o orçamento-programa vinculou-se ao planejamento, estabelecendo estreito relacionamento com este, e constituindo importante instrumento de caráter financeiro e de análise econômica, conforme se demonstra a seguir.

Diagrama 03 – Planejamento/orçamento/finanças



Com o advento da Constituição de 1988, poucos artigos da referida lei foram alterados.

A Constituição do Brasil estabelece no seu artigo 165 § 5º, que “A lei orçamentária anual compreenderá: o orçamento fiscal referente aos poderes da união, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público”.

A Constituição do Estado do Paraná determina mais detalhes:

A lei orçamentária anual compreenderá:

- I – o orçamento fiscal, fixando as despesas referentes aos poderes estaduais, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, estimando as receitas do estado, efetivas e potenciais [...].
- II.- o orçamento próprio da administração indireta, compreendendo as receitas próprias e as receitas de transferências do estado e suas aplicações referentes a autarquias e fundações. (PARANÁ, 1989, art. 133, § 6º.).

O orçamento, portanto, representa um complexo de natureza financeira, em que os conteúdos programáticos espelham receitas, despesas e resultados orçamentários e

financeiros, para um determinado período de tempo, sob uma bateria de dispositivos constitucionais e de leis ordinárias que estabelecem normas para sua elaboração.

A fixação das despesas não pode ocorrer de forma global. O artigo 5º da Lei 4320/64, estabelece que “A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material de consumo, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras...”

Quadro 03 – Lei Orçamentária Anual

<p>LEI DE ORÇAMENTO ANUAL (LOA)</p>	<p>Conteúdo: mensagem, lei, exposição, justificativa e preenchimento dos anexos da Lei 4320/64.</p>
	<p>Atribuição: executivo elabora e encaminha ao legislativo que aprova e devolve ao executivo para sanção.</p>
	<p>Emendas: pode ser feita admitindo somente anulação de despesa, excluída:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) dotação para folha de pagamento e seus encargos sociais; b) pagamento de serviço da dívida; c) transferência tributária a Municípios, Estados e Distrito Federal.
	<p>Atos para formalização LOA:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) <u>decretação</u> (pelo legislativo): poder para decidir e determinar. b) <u>sanção</u> (executivo): concordância. c) <u>promulgação</u> (executivo e legislativo): é a própria divulgação do texto legal de forma solene. d) <u>publicação</u>: utilização de meios oficiais para divulgar, como Diário Oficial ou jornais.
	<p>Vigência: 1 ano.</p>
<p>Prazo: do executivo para legislativo: Se a União 31/08, se Estados e Municípios 30/09; devolução do legislativo para executivo: até o encerramento das sessões legislativas.</p>	

2.4.2.3.2 Princípios

Os princípios são as regras que delineiam a técnica orçamentária, visando dar-lhe consistência, principalmente no que se refere ao controle pelo poder legislativo. Os principais são: exclusividade, unidade, universalidade, anualidade, não-afetação das receitas, equilíbrio, publicidade, clareza e discriminação.

a) Exclusividade: o princípio de exclusividade passou a ser regra constitucional desde a reforma de 1926. Na vigente Constituição Federal, o princípio aparece no artigo 165, § 8º:

A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e a fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei.

A lei 4320/64, em seu artigo 7º, trata também do conteúdo possível da lei orçamentária:

A lei de orçamento poderá conter autorização ao executivo para:

I - abrir créditos suplementares até determinada importância.

II.- realizar em qualquer mês do exercício financeiro operação de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiência de caixa.

Deverão ser incluídos no orçamento, exclusivamente, assuntos que lhe sejam pertinentes. Em outras palavras, deve evitar que se incluam na lei de orçamento normas relativas a outros campos jurídicos e, portanto, estranhas à previsão da receita e da fixação da despesa.

b) Unidade: é estabelecido pelo artigo 2º da lei 4320/64, que diz: “A lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”.” (grifo nosso).

O orçamento anual é uno, isto é, constituído de uma única peça, englobando todas as atividades da instituição pública. Este princípio está relacionado estreitamente com a prática de movimentação financeira do tesouro consubstanciada no chamado princípio de unidade de caixa, o que quer dizer que não deve haver recursos separados e independentes, pois todos os

recursos devem fluir para um caixa único. Significa que deve existir um só órgão central que comanda as disponibilidades, quer do ponto de vista material quer jurídico.

c) Universalidade: de acordo com esse princípio, o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas da instituição pública. Essa regra tradicional, amplamente aceita pelos tratadistas clássicos, é considerada indispensável para o controle sobre finanças públicas, porque possibilita:

a) conhecer *a priori* todas as receitas e despesas da entidade e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação;

b) impedir ao executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização do governo legislativo;

c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pela entidade.

Esse princípio é de fundamental importância, porque estabelece que todas as receitas e todas as despesas devem constar no orçamento anual pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. É também denominado princípio de orçamento bruto.

d) Anualidade: o orçamento tem vigência por todo o exercício financeiro, começando a vigorar a partir de 1º de janeiro e terminando em 31 de dezembro.

e) Não-afetação das receitas: a exigência de que as receitas não sofram vinculações, antes de qualquer coisa, é uma imposição de bom senso, pois qualquer administrador prefere dispor de recursos sem comprometimento algum, para atender às despesas conforme as necessidades. Recursos excessivamente vinculados são sinônimos de dificuldades, pois podem significar sobra em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade.

A observância do princípio sempre foi problemática. Alguns tipos de receitas públicas são naturalmente vinculados à execução de determinadas despesas. Os empréstimos se caracterizam pelo comprometimento com determinadas finalidades, como programas de investimentos, atendimento de situações de emergência etc.

A própria Constituição Federal estabelece que:

São vedados: A vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto de arrecadação a que se referem os art. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de créditos por antecipação da receita, previstos no art. 165, § 8º (BRASIL, 1988, art. 167, item IV). (grifo nosso).

Com essa disposição, fica consolidada a orientação de impedir que as receitas de impostos sofram vinculações e comprometimentos com organismos e programas. A exceção mencionada nos artigos 158 e 159 é a participação que Estados, Municípios e Distrito Federal têm no produto da arrecadação dos impostos: IRRF, IPI, ITR, IPVA e ICMS. Outra exceção caracterizada no dispositivo previsto no artigo 212 é a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, Municípios e Distrito Federal 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção do ensino.

Conclui-se, portanto, pelo princípio de não-afetação da receita, a vedação da vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, exceto aquelas constitucionais.

f) Equilíbrio: o orçamento deverá manter o equilíbrio, do ponto de vista financeiro, entre os valores da receita e da despesa. Procura-se consolidar uma salutar política econômico-financeira que produza a igualdade entre valores de receita e despesa, evitando-se desta forma déficits especiais, que causam endividamento congênito, isto é, déficit que obriga a formação de dívida que, por sua vez, causa déficit.

g) Publicidade: por sua importância e significação e pelo interesse que desperta, o orçamento público deve merecer ampla publicidade. Formalmente, o princípio é cumprido, pois, como as demais leis, é publicado nos diários oficiais. Resumos comentados da proposta orçamentária deveriam ser amplamente difundidos, de forma que possibilitassem ao maior número possível de pessoas inteirar-se das realizações pretendidas pelas administrações públicas. O orçamento deve ser rodeado da mais completa publicidade, devendo chegar ao conhecimento da comunidade.

h) Clareza: o orçamento anual deve cumprir múltiplas funções - algumas não técnicas -, deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas aquelas pessoas que, por força de ofício ou de interesse, precisam manipulá-lo. É uma regra de difícil observação, pois, devido exatamente aos seus variados papéis, o orçamento reveste-se de uma linguagem complexa, acessível apenas aos especialistas. A solução seja talvez melhorar os atuais anexos, transformando-os em peças comentadas com informações globais sobre a programação orçamentária.

i) Discriminação: na legislação orçamentária brasileira, a Lei n.º 4320/64 incorpora o princípio em seu artigo 5º: “A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.”

A ressalva de que trata o artigo 20 abre a possibilidade de que certos programas de investimentos sejam apresentados no orçamento de forma global, deixando de cumprir a

discriminação normal, que é estabelecida no *caput* do artigo 15: “Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo por elementos.”

A definição do que seja elemento aparece, logo a seguir, no § 1º desse artigo: “Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que serve a administração pública para consecução dos seus fins.”

É importante saber que a lei permite que as entidades públicas, atendendo às necessidades próprias, podem adotar classificações orçamentárias com grau de discriminação além daquele fixado em lei, que é o mínimo que se exige.

2.4.2.3.3 Classificação orçamentária

Para Burkead (1971, p. 145),

A classificação é a chave estrutural para a organização consciente e racional do orçamento do Governo. A maioria pela qual os itens de receita e despesa são grupados é determinada, e também determina, a natureza das decisões que podem ser tomadas no processo orçamentário.

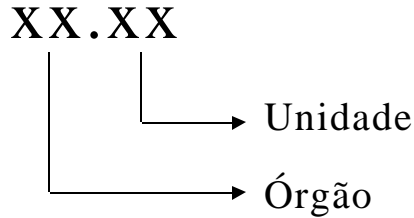
Para a classificação da **despesa**, a estrutura de orçamento apresenta 03 (três) classificações distintas, a saber:

- Classificação Institucional;
- Classificação Funcional;
- Classificação Econômica.

2.4.2.3.3.1 Classificação institucional

Tem como finalidade principal evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa, isto é, os órgãos que gastam os recursos de conformidade com a programação orçamentária. É indispensável também para a descentralização administrativa e atribuição de responsabilidades aos gestores públicos.

Esta classificação se apresenta com quatro dígitos indicadores com a seguinte composição:



Exemplo:

- 05.00 – Centro de Tecnologia.....(órgão)
- 05.01 – Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas.....(unidade)
- 05.02 – Departamento de Engenharia Civil.....(unidade)
- 05.03 – Departamento de Engenharia Elétrica.....(unidade)

O órgão compreende o maior agregado da classificação institucional, que por sua vez é subdividido em unidades orçamentárias.

O conceito de unidade orçamentária aparece no art.14 da Lei 4320/64: “Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias”.

Desse modo, a unidade orçamentária se tornará o centro de: a) planejamento; b) elaboração orçamentária; c) execução orçamentária; d) controle interno; e, e) de custos.

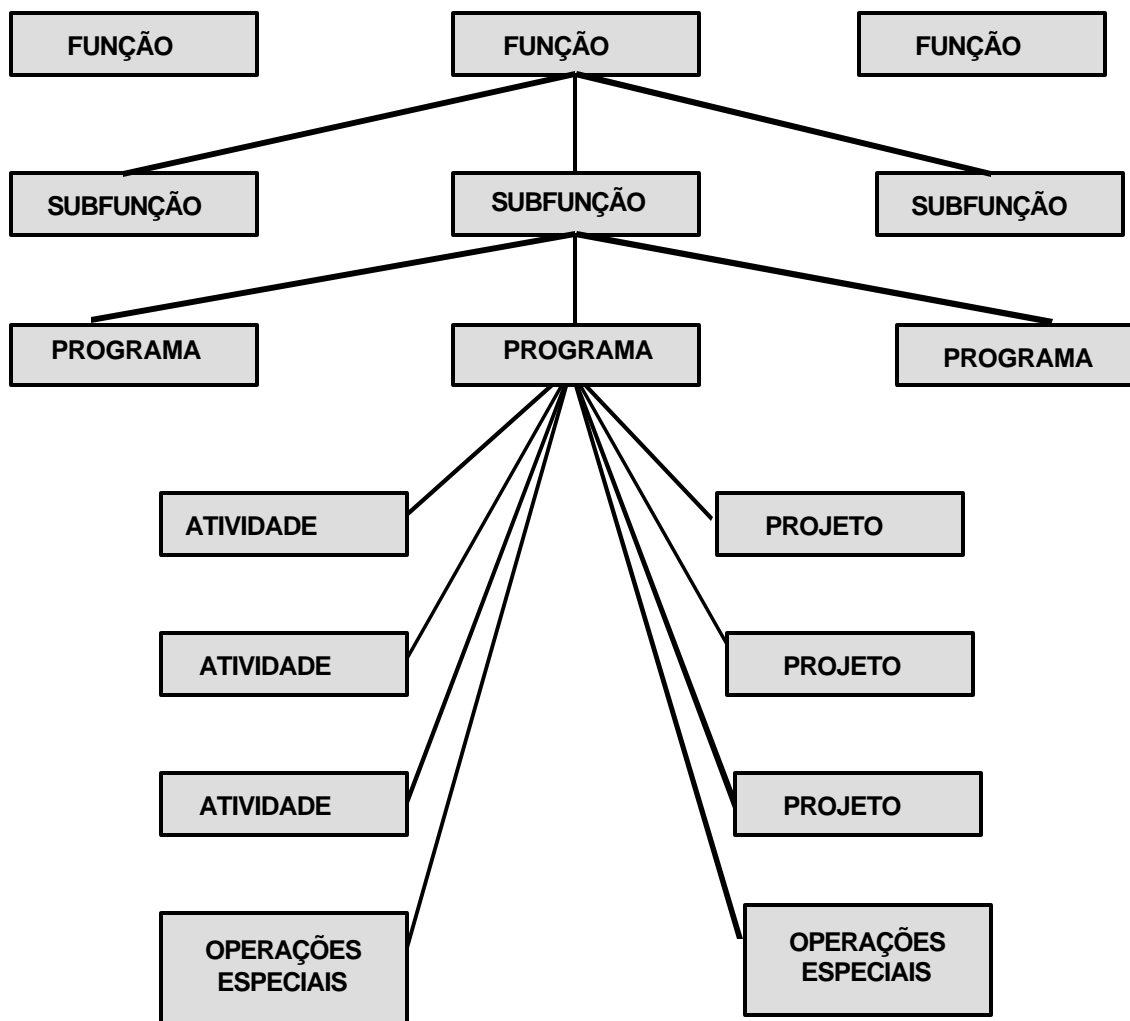
2.4.2.3.3.2 Classificação funcional

Tem como finalidade básica evidenciar as ações do governo. Seu detalhamento permite uma melhor execução e controle destas ações, tanto em nível financeiro quanto em nível de realizações físicas. Esta classificação está regulamentada pela Portaria n° 42, de 14 de Abril de 1999, do Ministério de Orçamento e Gestão.

Esta Portaria atualiza a discriminação das despesas por funções de governo contidas na Lei 4320/64 e estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais, já aplicados aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal a partir do exercício financeiro de 2000, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002. O seu artigo 4º. estabelece que “nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de função, subfunções, programas, atividades e operações especiais”.

Então, a estrutura da classificação funcional das despesas do setor público está assim constituída:

Diagrama 04 - Estrutura da classificação funcional



Fonte: Giacomoni, J. Orçamento Público, 4^a. ed. São Paulo : Atlas, 1992, p. 92 – adaptado.

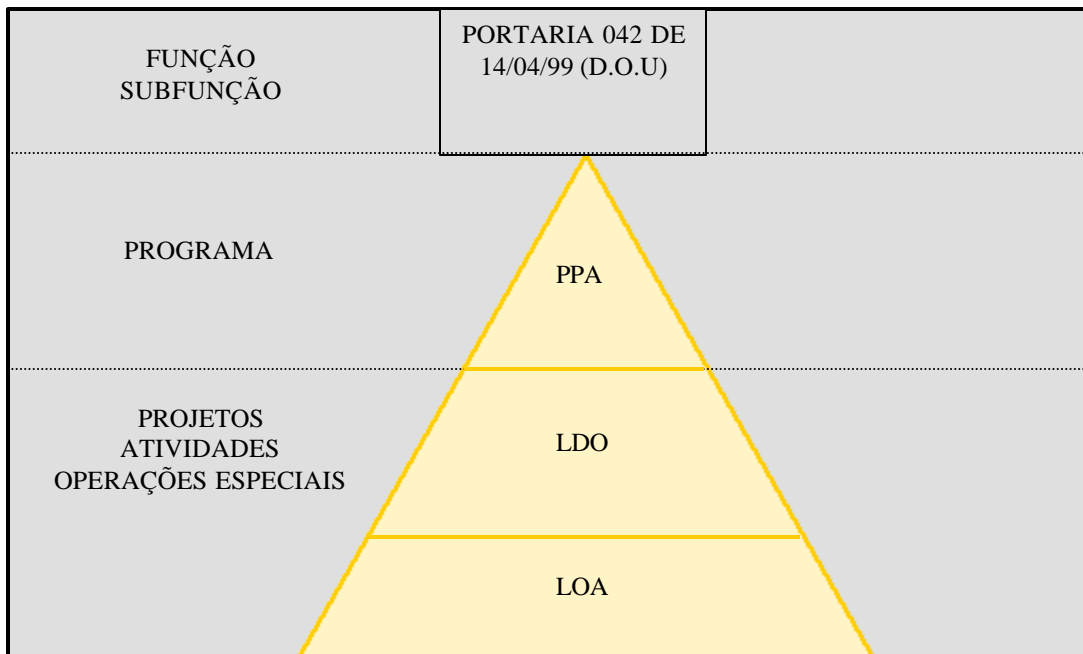
O entendimento contido na Portaria n° 42 do Ministério de Orçamento e Gestão, de 14/04/99, para cada nível de detalhamento da classificação é:

- Função: deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.
- Subfunção: representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

- Programa: um instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.
- Projeto: um instrumento de programação para atingir os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do Governo. É identificado pelos dígitos ímpares 1, 3, 5 ou 7, sendo mais utilizado o dígito 1 (um).
- Atividade: um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, do que resulta um produto necessário à manutenção da ação do governo. É identificada pelos dígitos 2, 4, 6 ou 8, mais comumente utilizado o dígito 2 (dois).
- Operações Especiais: constituem as despesas que não contribuem para a manutenção das ações do governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

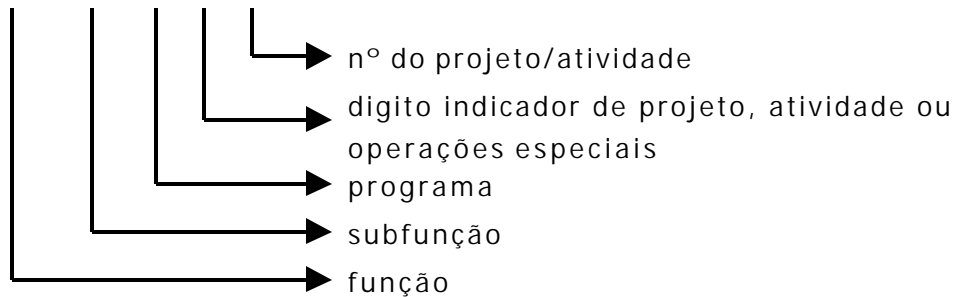
Assim, as funções e as subfunções estão especificadas na forma de anexo à portaria anteriormente citada; os programas devem ser mensurados por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual (PPA); e os projetos, atividades e operações especiais devem ser mensurados na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Diagrama 05 - Classificação funcional x Instrumentos do processo orçamentário



A codificação da classificação funcional apresenta a seguinte estrutura:

XX.XXX.XX.n.XXX.



Exemplo:

12	Educação.....	(função)
364	Ensino superior.....	(subfunção)
25	Desenvolvimento do ensino superior.....	(programa)
2.001	Manutenção da Univ. Federal de Santa Catarina.....	(atividade)
1.001	Ampliação do Hospital Universitário da UFSC.....	(projeto)

2.4.2.3.3 Classificação econômica da despesa

No intuito de tornar mais dinâmica a classificação orçamentária da despesa pública quanto a sua natureza, a União estabeleceu, através da portaria nº 35, datada de agosto de 1989, uma outra classificação a ser utilizada no orçamento da esfera federal, a partir do ano de 1990.

O Governo do Estado do Paraná, através da Resolução nº 749 – SEPL-PR, de 20/11/96, passou a adotar a mesma classificação do Governo Federal a partir do orçamento relativo ao ano de 1997, porém com pequenas modificações para utilização específica dos órgãos pertencentes ao Estado.

Esta classificação serve como instrumento direcionador para o entendimento de que os produtos e serviços são adquiridos no intuito de cumprir os objetivos e metas traçadas no programa de trabalho, independentemente de sua categoria econômica, isto é, de despesas correntes ou de capital. Desse modo, se o gasto com determinado elemento de despesa contribuir para a formação de um bem de capital, caracteriza-se como despesa de capital, caso contrário, tem-se uma despesa corrente.

Para Sanches (1997, p. 47),

Tal classificação se expressa por um código numérico composto por oito dígitos (X.X.XX.XX.XX), no qual o primeiro dígito designa a Categoria Econômica (correntes ou capital); o segundo, o Grupo de natureza da Despesa (pessoal e encargos sociais, juros, outras despesas correntes, investimentos, etc.); o terceiro e o quarto, a Modalidade de Aplicação (transferências [...], aplicações diretas, etc.); o quinto e o sexto, o Elemento de Despesa (vencimento, aposentadorias, diárias, material de consumo [...], investimentos, etc.). Quando há interesse em maior desdobramento esta classificação pode ser conjugada com a Classificação por Objeto de Gasto (possibilitando detalhamento em nível de item e subitem de despesa).

Finalmente, a classificação econômica da despesa pública permite identificar o responsável pela programação, e nela se evidencia que se a aquisição dos meios necessários se destinar à execução pela própria entidade, trata-se de uma aplicação direta; porém, se ocorrer uma descentralização executiva, tem-se uma modalidade de aplicação de transferência.

Para se classificar uma despesa quanto à sua natureza econômica devem ser identificados: a categoria econômica e o grupo de despesa a que pertence; a forma de sua realização ou modalidade de aplicação e o seu objeto de gasto ou elemento de despesa, o que corresponde a um total de 6 (seis) dígitos até o nível de programação orçamentária. Considerando ainda a execução orçamentária, acrescentam-se mais 2 (dois) dígitos referentes ao subelemento de despesa, totalizando 8 (oito) dígitos.

A codificação da classificação econômica da despesa pública apresenta, conforme determinam os dispositivos legais, a seguinte estrutura:

Quadro 04 – Classificação estrutural da despesa

1º. dígito	2º. dígito	3º. e 4º. dígito	5º. e 6º. dígito	7º. e 8º. dígito	
Categoria Econômica da despesa	Grupo de despesa	Modalidade de aplicação	Elemento de despesa	Subelemento de despesa	Prestação de contas
Nível orçamentário					
Nível financeiro/execução orçamentária					
Ciclo orçamentário					

Quadro 05: Exemplo de despesa pública de código 3.3.90.30.01

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	CLASSIFICAR
3.0.00.00.00	Despesas correntes	Categoria econômica
3.3.00.00.00	Outras despesas correntes	Grupo de despesas
3.3.90.00.00	Aplicações diretas	Modalidade de aplicação
3.3.90.30.00	Material de consumo	Elemento de despesa
3.3.90.30.01	Material de expediente	Subelemento de despesa

2.4.2.3.3.4 Classificação econômica da receita

Segundo Giacconi (1985, p. 113),

Na estrutura do orçamento, a receita envolve número bem menor de questões de interesse do que a despesa. A rigor, o orçamento de receita é constituído apenas de um quadro analítico com as estimativas da arrecadação de cada um dos tipos de receita da instituição, além de uns poucos quadros sintéticos. Ao contrário da despesa que é programada, autorizada e controlada através do orçamento, a receita é apenas estimada a nível orçamentário, sendo seus demais instrumentos disciplinados em outros âmbitos, especialmente o da legislação tributária.

O anexo nº 1 da Lei 4320/64 constitui o padrão legal da classificação e da codificação da receita orçamentária, de uso obrigatório na contabilização das receitas de todas as instituições públicas brasileiras, ou seja, em nível tanto nacional, como estadual e municipal.

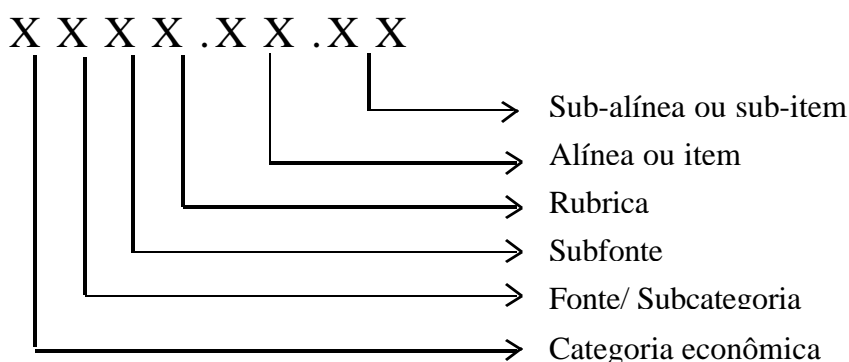
A Lei 4320/64, ao dar ênfase ao critério econômico – ao lado do funcional – adotou a dicotomia “operações correntes”/ “operações de capital”. Assim o artigo 11 da citada lei estabelece: “A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de capital”. O parágrafo 4º. do artigo 11, traz a discriminação das fontes de receitas distribuídas pelas duas categorias econômicas básicas, sendo a codificação e o detalhamento apresentados na forma de anexo à própria lei.

Para Sanches (1997, p. 47),

As Receitas Públicas são classificáveis sob diversos aspectos, com o propósito de facilitar a compreensão de sua procedência, evidenciar as suas possíveis destinações,

indicar a sua efetiva disponibilidade e explicitar os segmentos da sociedade que respondem por sua geração.

Como se vê, esta classificação é similar à adotada pela despesa. As categorias econômicas obedecem a uma discriminação seqüencial na seguinte ordem: as categorias econômicas são distribuídas por fontes de receitas, que por sua vez são desdobradas em subfontes, que por sua vez, são analisadas em rubricas, alíneas ou itens, podendo, ainda, chegar a subalíneas ou subitens, num total de 8 (oito) dígitos, assim constituídos:



Quadro 06 - Exemplo da codificação da receita pública

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO
1000.00.00	Receitas correntes
1700.00.00	Transferências correntes
1710.00.00	Transferências Intragovernamentais
1712.00.00	Transferências dos Estados
1712.49.00	Transferências de Recurso Ordinário – não vinculado
1712.49.01	Recursos para Pessoal*

* Pode não chegar a este nível de detalhamento.

A classificação econômica da receita, na forma da lei, já na subdivisão das receitas correntes e de capital, está assim constituída:

1000.00.00 – Receitas Correntes

1100.00.00 –	Receita Tributária
1200.00.00 –	Receita de Contribuições
1300.00.00 –	Receita Patrimonial
1400.00.00 –	Receita Agropecuária
1500.00.00 –	Receita Industrial
1600.00.00 –	Receita de Serviços
1700.00.00 –	Transferências Correntes
1900.00.00 –	Outras Receitas Correntes
2000.00.00 –	Receitas de Capital
2100.00.00 –	Operações de Crédito
2200.00.00 –	Alienação de Bens
2300.00.00 –	Amortização de Empréstimos
2400.00.00 –	Transferências de Capital
2500.00.00 –	Outras Transferências de Capital

2.4.2.3.3.5 Classificação por fonte e/ou origem dos recursos

A classificação da receita segundo a sua origem, também denominada de fonte de recursos, foi primeiramente adotada pela União e, posteriormente, pelo Governo do Estado do Paraná, através da Portaria n° 04/85, da Secretaria de Estado das Finanças. A principal finalidade é evidenciar a origem dos recursos públicos (receitas) que darão suporte às despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual da instituição. Identifica a parcela de recursos próprios da entidade e os recursos transferidos, necessários para atender ao programa de realizações e de manutenção de cada instituição pública.

A tabela de fonte de recurso adotada pelo Estado do Paraná, para todos os seus órgãos, é extremamente extensa. Para facilitar o entendimento, encontram-se a seguir apenas aquelas básicas, as mais utilizadas, principalmente por uma instituição pública de ensino superior.

Recursos do Tesouro:

- Fonte 00 – Recursos do Tesouro – Ordinário Não Vinculado

- Fonte 07 – Convênios com órgãos Federais
- Fonte 20 – Operações de Crédito Interna Vinculada
- Fonte 25 – Vendas de Ações Empresa Estatal
- Fonte 32 – Pesquisa Científica e Tecnológica

Recursos de Outras Fontes:

- Fonte 50 – Diretamente Arrecadados
- Fonte 81 – Convênios com Órgãos Federais
- Fonte 82 – Convênios com Órgãos do Estado
- Fonte 84 – Outros Convênios.

2.4.2.4 Instrumentos retificadores do orçamento

O instrumento a ser invocado para retificar o orçamento é o crédito adicional. Sua fundamentação legal esta estabelecida nos artigos 40 a 46 da Lei 4320/64. Segundo esta lei, créditos adicionais “são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”.

Pela definição legal observa-se que os créditos adicionais são considerados como instrumentos de ajustamento orçamentário, empregados usualmente para corrigir distorções que surgem durante a execução do orçamento, sobretudo a constatação de que certos projetos ou atividades apresentam insuficiência de recursos enquanto outros apresentam excesso de disponibilidades, o que normalmente ocorre por atrasos na execução ou por mudanças de prioridades do gestor público.

Os dispositivos legais contidos no art. 41 da lei 4320/64 estabelecem que,

Os créditos adicionais classificam-se em:

I – suplementares, destinados a reforço de dotação orçamentária;

II – especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e

III – extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

2.4.2.4.1. Crédito adicional suplementar

É destinado ao reforço de dotação orçamentária já existente. Quando os créditos orçamentários são ou se tornam insuficientes, a própria lei de orçamento poderá autorizar a abertura de créditos suplementares no exercício, determinando até que limite poderá ser feita a abertura de tais créditos. Atingindo esse limite, caso o gestor público necessite de novos créditos orçamentários, deverá solicitar autorização ao poder legislativo.

É autorizado por lei e aberto por decreto do poder executivo. Esta autorização tanto pode ser inserida na própria lei que aprova o orçamento, como usualmente é praticado em termos percentuais sobre o valor global do orçamento, como também ser concedida através de lei especial para tal fim.

2.4.2.4.2 Créditos especiais

São destinados às despesas para as quais não haja dotação específica. O crédito especial cria novo programa ou elemento de despesa, para atender a objetivo não previsto no orçamento. Muitas vezes, o poder executivo, para desenvolver a contento suas funções, é obrigado a criar novos serviços, consignando a estes dotações adequadas, surgindo, daí, o crédito especial.

São autorizados por lei e abertos por decreto do poder executivo. Porém, se a lei de autorização do crédito for promulgada nos últimos quatro meses do exercício, poderá ser reaberto no exercício seguinte, nos limites do seu saldo. A autorização deve ser prévia e através de lei especial.

2.4.2.4.3 Créditos extraordinários

São destinados a atender a despesas urgentes e imprevisíveis, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

São considerados créditos extraordinários por apresentar duas características fundamentais: a) imprevisibilidade do fato, que requer ação urgente do setor público; e b) não decorre de planejamento e, sim, de orçamento. Por isso, a lei permite que os créditos extraordinários possam ser abertos pelo executivo, independentemente de autorização prévia

do legislativo; todavia, posteriormente, o executivo deverá dar conhecimento do ato ao legislativo para a devida homologação.

Abordagens interessantes dos créditos adicionais estão contidas no artigo 43, da Lei 4320/64, que determina:

A abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

Parágrafo 1º. – Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I – o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior;

II – os provenientes do excesso de arrecadação;

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;

IV – o produto de operações de créditos autorizados, [...].

Estas regras estabelecidas na lei funcionam como matriz balizadora, no uso dos instrumentos retificadores do orçamento anual das instituições públicas.

2.4.3 Execução do orçamento

2.4.3.1 Definição

Machado Jr. (1962, p. 98) também destaca a execução do orçamento ao registrar “É um processo que envolve toda a administração; é, na realidade, a fase de execução dos serviços públicos, simplesmente burocráticos (despesas ou de custeio ou de investimentos) ou de realização de obras públicas (despesa capital)”.

Para Silva (1973, p. 306), “A execução orçamentária é um conjunto de atividades destinadas ao cumprimento dos programas estabelecidos para alcançar os objetivos propostos. Constitui etapa principalmente do processo orçamentário, porque é nela que se efetiva as realizações dos fins do Estado”.

Nesta mesma linha de pensamento, Sá (1998, p. 57) argumenta:

Com a entrada em vigor da Lei do Orçamento de uma entidade pública, imediatamente surge a chamada execução orçamentária, ou seja, o registro contábil das operações orçamentárias, financeiras e patrimoniais que definirão ao final de um exercício

financeiro como se portar a administração de uma entidade pública, isto é, a contabilidade demonstrará se houve boa ou má administração dos negócios públicos. Na Administração Pública, a atividade de contabilizar e controlar a execução do orçamento e o reflexo que a mesma insere no patrimônio público adquire sua plenitude a partir da execução orçamentária. Todas as matérias e procedimentos vistos anteriormente são apenas a preparação para efetuar a contabilização plena dos atos administrativos públicos que vêm a confirmar o princípio da Administração Pública de agir segundo a lei.

Percebe-se que o período de execução do orçamento abrange, por um lado, as fases do efetivo ingresso de receitas nos cofres públicos e, por outro, as fases legais exigidas para a realização da despesa pública que são a licitação, empenho, liquidação e pagamento, chegando, enfim, até o controle e a avaliação dos resultados.

Em atendimento ao princípio da anualidade do orçamento, a sua respectiva execução também ocorre por um período de 1 (um) ano, iniciando-se em 1º de janeiro e encerrando-se em 31 de dezembro, coincidindo, assim, o ano financeiro adotado pelo setor público com o ano civil.

Duverger (apud Silva, p. 132), aponta três características inerentes à execução do orçamento:

Em definitivo, a execução do orçamento é sempre dominada essencialmente por três espécies de considerações. Considerações políticas, em primeiro lugar: assegurar o respeito às prerrogativas do Parlamento em matéria financeira, evitando ultrapassar as autorizações orçamentárias. Considerações financeiras, em seguida: impedirá esbanjamento e malversação por parte dos agentes encarregados da execução do orçamento. Considerações administrativas, enfim: assegurar uma boa gestão dos recursos públicos.

2.4.3.2 Execução da receita pública

No livro denominado A Lei 4320/64 Comentada de Machado Jr. e Reis (1993, p. 26), os autores apresentam a seguinte definição para a receita, deixando de lado as operações de crédito e os convênios:

Conjunto de ingressos financeiros com fontes e fatos geradores próprios e permanentes, oriundos de ação e de tributos inerentes à instituição, e que, integrando o

patrimônio na qualidade de elemento novo, produz-lhe acréscimos, sem, contudo, gerar obrigações, reservas ou reivindicações de terceiros.

Na concepção de Sanches (1997, p. 217) receita pública é:

Conjunto de recursos que o Estado e outras pessoas de direito público auferem, de diversas fontes – a partir de autorizações constitucionais e de leis específicas -, com vistas a fazer frente às despesas decorrentes do cumprimento de suas funções (produção de bens ou serviços de interesse das comunidades e execução das tarefas políticas e de organização econômica a seu cargo).

A respeito do mesmo assunto diz Silva (1988, p.77):

Para fazer face às suas necessidades, cumprindo as suas precípua funções, o Estado dispõe de recursos ou rendas que lhe são entregues através da contribuição da coletividade. O conjunto desses recursos constitui a chamada receita pública e com ela o Estado vai enfrentar todos os encargos com a manutenção da sua organização, com o custeio de seus serviços, com a segurança de sua soberania, com as iniciativas de fomento e desenvolvimento econômico e social e com o seu próprio patrimônio.

As atividades desenvolvidas pelos órgãos arrecadadores com o objetivo de arrecadar dinheiro e outros bens representativos, por força de lei ou de contrato, denominam-se processamento de receita pública. Por atividades desenvolvidas pelos órgãos arrecadadores deve ser entendido tudo quanto for feito pela complexa estrutura da efetivação da receita, a fim de que os recursos sejam carreados para os cofres públicos.

A receita pública (orçamentária) envolve dois períodos distintos de atividades: um período que se denomina de estimação (ou previsão) da receita, durante o qual se desenvolve um complexo de atividades destinadas à elaboração da proposta orçamentária. Um outro período, é o da execução orçamentária da receita, em que as atividades são classificadas em grupos que reúnem operações da mesma natureza. Cada um desses grupos denomina-se estágio. Os estágios da execução da receita pública são: lançamento, arrecadação e recolhimento.

2.4.3.2.1 Lançamento

O lançamento, que é o primeiro estágio da execução da receita, consiste na identificação do devedor ou da pessoa do contribuinte, discriminando a espécie, o valor e o

vencimento do tributo que cada um deve pagar. Só podem ser incluídos nos orçamentos os tributos criados por leis anteriores.

Conforme a Lei 4320/64, em seu artigo 53, “O lançamento da receita é o ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta”. Já o Código Tributário Nacional, no seu artigo 142, define esta medida como “procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, a matéria tributável, o cálculo do montante do tributo devido, e a identificação do sujeito passivo”.

A legislação fala em termos genéricos. Entretanto, nem todas as receitas públicas são sujeitas ao estágio de lançamento. Este se aplica, fundamentalmente, aos impostos diretos, às receitas com vencimentos determinados, enfim às rendas derivadas pré-existentes do poder público contra terceiros.

2.4.3.2 Arrecadação

Arrecadação é o segundo estágio do período de execução da receita pública, subsequente ao estágio de lançamento. Compreende aquele momento em que os contribuintes comparecem perante os agentes arrecadadores a fim de liquidarem suas obrigações para com o Estado.

Os agentes arrecadadores classificam-se em dois grandes grupos:

- a. Agentes Públicos: são as próprias repartições do governo com atribuições legais para arrecadar as receitas públicas. Compreende as tesourarias, as delegacias de receitas, os postos fiscais, os caixas recebedores de tributos, etc.
- b. Agentes Privados: são os bancos privados e estatais investidos das mesmas atribuições conferidas aos agentes públicos.

O *caput* do art. 55 da Lei 4320/64 estabelece que “Os agentes arrecadadores devem fornecer recibos das importâncias que arrecadarem”. Seu parágrafo primeiro diz que: “os recibos devem conter o nome da pessoa que paga, a soma arrecadada, proveniência e classificação, bem como a data e assinatura do agente arrecadador”. Estes procedimentos operacionais fazem perceber que a legislação tratou, de certa forma, de estabelecer e ordenar os passos da receita orçamentária.

A arrecadação da receita pública, portanto, está ligada aos pagamentos realizados diretamente pelos contribuintes a repartições fiscais do próprio setor público e da rede

bancária autorizada. Modernamente, observa-se que alguns tributos federais já não percorrem este estágio, sendo diretamente recolhidos pelos devedores ao caixa central do tesouro através da *internet*.

2.4.3.2.3 Recolhimento

Trata-se do último estágio típico da execução da receita pública. É o ato pelo qual os agentes arrecadadores entregam diariamente ao tesouro público o produto da arrecadação. Pode se dizer, então, que o recolhimento é constituído da entrega de numerário, arrecadado pelos agentes públicos ou privados, às contas correntes pertencentes às repartições públicas.

O *caput* do art. 56, da Lei 4320/64, estabelece que “O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para a criação de caixas especiais”. Isto significa a unicidade de caixa, isto é, que a arrecadação de todas as receitas das diversas entidades governamentais sujeitas a estas normas deveria ser destinada para um só caixa, formando um todo e vedando a utilização de um caixa para cada espécie de receita, exceto, é claro, as vinculações exigidas por dispositivos constitucionais, como por exemplo, a exigência de que 25% dos impostos dos Estados e Municípios devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino e, no caso da União, 18%.

Em termos práticos, corresponde à remessa das receitas arrecadadas pelos agentes arrecadadores às contas correntes mantidas pelo tesouro público em estabelecimento bancário.

2.4.3.2.4 Restituição e anulação de receitas

Para Kohama (1987, p. 92), “Restituição e anulação de receitas são procedimentos relativos ao processamento e execução da receita orçamentária adotada, para ressarcimento de valores recebidos indevidamente dos contribuintes”.

Denota-se que são valores recolhidos aos cofres públicos por iniciativa dos contribuintes que, posteriormente, constatam haver feito indevidamente o pagamento, ou parte dele. Neste caso, cabe-lhes o direito de restituir aquilo que pagaram indevidamente, devendo a iniciativa de solicitar a devolução partir sempre do contribuinte, mediante requerimento dirigido à repartição competente.

Caso a restituição vier a ocorrer dentro do exercício durante o qual foi recolhido, esta deverá ser contabilizada como anulação (estorno) de receita. A restituição autorizada em

exercício subsequente ao do recolhimento deverá ser processada regularmente como despesa orçamentária, onerando a dotação de restituições e indenizações; não ocorrendo o pagamento até 31 de dezembro, constitui-se como Restos a Pagar.

2.4.3.2.5 Receita extra-orçamentária

Sanches (1997, p. 219) faz a seguinte definição de receita extra-orçamentária de uma entidade pública:

Designação atribuída aos valores que dão entrada no caixa do setor público sem se enquadrarem nas categorias de receitas previstas no orçamento ou nas rendas típicas do Estado. Seu trânsito pelo caixa do setor público é marcado pela ocasionalidade e transitoriedade, não constituindo, propriamente, receitas públicas, mas sim depósitos de terceiros.

Receita extra-orçamentária, como o próprio nome o diz, não faz parte da lei orçamentária anual. São valores que a administração pública é obrigada a arrecadar, mas que não lhe pertencem. O erário público funciona apenas como um depositário temporário, e nele as receitas extra-orçamentárias são classificadas em contas financeiras adequadas, existentes no plano de contas da instituição.

2.4.3.3 Dívida ativa

Sobre a questão a Lei 4320/64 determina:

Art. 39 – Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária e não tributária, serão escrituradas como receita do exercício em que forem arrecadadas, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º. – Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

§ 2º. – Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública. (grifos nossos).

As importâncias relativas a tributos, multas e demais créditos do setor público, lançados, mas não cobrados ou não recolhidos no exercício de origem, constituem dívida ativa a partir da data de sua inscrição.

A respeito, diz Angélico (1974, p. 150):

Costuma-se entender por dívida, na linguagem popular, tudo quanto se deve a terceiros; todavia, convém esclarecer que esse vocábulo constitui gênero do qual são espécies: a dívida ativa e a dívida passiva; dívida ativa são os créditos de uma pessoa contra terceiros, enquanto que dívida passiva é tudo quanto uma pessoa deve pagar a outrem.

Sobre isto, e na mesma linha de observação, comenta Piscitelli et al. (1987, p. 41),

É, pois, importante não confundir dívida ativa com dívida passiva, em Contabilidade Pública. Dívida ativa compõe o ativo, são créditos que ela tem contra terceiros; dívida passiva é a que constitui o seu passivo, seus débitos com terceiros, cuja terminologia é a usual em Contabilidade Empresarial.

2.4.3.4 Execução da despesa pública

As despesas públicas no contexto da contabilidade pública e do orçamento são tratadas com mais profundidade pela legislação vigente e, conseqüentemente, abordadas com mais intensidade em livros de autores especializados no assunto.

A Lei 4320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Direito federal, traz no seu bojo o capítulo III, que contém normas e regras exclusivamente disciplinadoras da execução da despesa pública, contidos nos artigos 58 e 70. Acrescente-se ainda, que os Estados, Municípios e Distrito Federal, pela própria lei aludida, poderão legislar complementarmente sobre esta questão.

Muito bem observa Kohama (1987, p. 98) que:

Constituem Despesa Pública os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda a restituição ou o pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações, etc.

Sanches, (1997, p. 82) a respeito, faz uma abordagem mais ampla, ao afirmar que, em sentido geral, a despesa pública é:

A soma dos gastos ou inversões de recursos (aplicações de numerários) pelo Estado com vistas ao atendimento das necessidades coletivas (econômicas e sociais) e ao cumprimento das responsabilidades institucionais do setor público. Tais despesas devem ser realizadas por intermédio de autoridades competentes e com base em autorizações do Poder Legislativo, através de leis orçamentárias ou de créditos adicionais. Em sua acepção contábil e financeira, a despesa pública é a aplicação de recursos pecuniários na realização de gastos efetivos (grifo nosso).

Os assuntos atinentes à execução da despesa pública, da mesma forma como acontece com a execução da receita pública, envolve dois períodos distintos de atividades: o primeiro, refere-se ao período que se denomina de fixação das despesas orçamentárias designada na etapa de elaboração do orçamento anual; o segundo, denomina-se de realização da despesa pública. As atividades desenvolvidas em cada um dos períodos tem características próprias e não se confundem.

O Regulamento de Contabilidade Pública dispõe no seu artigo 144 e seguintes, que toda despesa pública percorre três estágios: empenho, liquidação e pagamento.

Já a Lei 4320/64, no título VI – que é específico sobre a execução do orçamento -, menciona quatro estágios da despesa orçamentária pública: a) programação (art. 47); b) empenho (art. 58); c) liquidação (art. 63); e, por fim, d) ordem de pagamento (art. 64).

Acrescente-se, também, o estágio exigido pela lei 8666, de 21/6/93, que estabelece normas gerais sobre licitações, onde se exige o estágio da licitação que antecede ao do empenho da despesa.

Assim, sob a ótica de disposições legais, a despesa orçamentária pública percorre cinco estágios, quais sejam:

1. programação financeira da despesa;
2. licitação;
3. empenho;
4. liquidação;
5. pagamento.

2.4.3.4.1 Programação financeira da despesa

Um orçamento não se completa com sua elaboração. É preciso ser executado, e daí a importância da programação financeira, uma espécie de orçamento de caixa, que permite distribuir os recursos mês a mês, trimestre a trimestre.

A Lei 4320/64 estabelece em seu artigo 47: “Imediatamente após a promulgação da Lei Orçamento e com base nos limites nele fixados, o Poder Executivo aprova um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar”.

Segundo o artigo 48 da mesma lei e o artigo 5º do Decreto n.º 93.874, de 23/12/86, a programação financeira tem por finalidade a formulação de diretrizes para a elaboração de cronogramas financeiros de desembolso, estabelece o fluxo de caixa e fixa os limites de saques periódicos contra a conta do Tesouro Público, tendo como objetivos: a) assegurar às unidades, em tempo hábil, a soma dos recursos necessários à melhor execução do seu programa anual de trabalho; e b) manter durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de caixa.

Não fosse a programação financeira, as unidades orçamentárias poderiam, logo nos primeiros meses do ano, executar o total de seus créditos orçamentários, provocando sérios problemas de caixa, uma vez que a receita se realiza ao longo dos doze meses do exercício financeiro, forçando o gestor público a lançar medidas de operação de crédito, que sempre acarretam pesados ônus às finanças da entidade.

Observe-se que o objetivo básico da programação financeira é o de funcionar como um autêntico fluxo de caixa, ajustando a realização das despesas com o comportamento efetivo das receitas. Ao lado dessa condição de instrumento de controle financeiro, a programação ajuda as unidades orçamentárias a disciplinarem seus gastos ao longo do exercício anual.

A programação financeira permite, então, visualizar em curtíssimo prazo os recursos financeiros com relação aos gastos programáticos, possibilitando ao administrador ver a posição exata dos recursos e dos programas a executar. Só assim a execução do orçamento deixa de ser clientelista, aleatória e sujeita a pressões políticas, para tornar-se um instrumento racional, oportunizando o ensejo de aumento da eficácia na administração pública.

2.4.3.4.2 Licitação

Em seu artigo 70, a Lei 4320/64 estabelece: “A aquisição de material, o fornecimento e a adjudicação das obras e serviços serão regulados em lei, respeitando o princípio da concorrência”.

As recomendações legais que visam à lisura na realização das despesas públicas e à busca da preservação do interesse da entidade em cada transação estão instituídas atualmente pela Lei 8666/93 e alterações posteriores que regulam o instituto da licitação.

Angélico (1995, p. 79) define o instituto da licitação como:

O procedimento administrativo destinando a selecionar, entre fornecedores qualificados, aquele que apresentar proposta mais vantajosa para Administração. Regem a licitação os princípios da publicidade, da igualdade, da probidade administrativa, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e dos que são correlatos.

A licitação tem por finalidade selecionar a proposta mais vantajosa para a entidade pública e será processada conforme os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa. Estes princípios norteiam a efetivação da despesa pública no processo licitatório.

No mesmo sentido, Sanches (1997, p. 146) afirma que licitação é:

Processo (conjunto de procedimentos) utilizado pelo setor público, por determinação legal, para escolha de fornecedores de bens e/ou serviços demandados por suas atividades, bem como para a execução de obras públicas, elaboração de projetos ou alienação de seus ativos.

As normas legais que regem o instituto da licitação determinam as seguintes modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A norma prevê casos em que a licitação é dispensável ou inexigível.

Em uma abordagem resumida, cada modalidade de licitação significa:

- *concorrência*: quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital;
- *tomada de preços*: os interessados previamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas no cadastramento;
- *convite*: deve haver no mínimo três interessados, cadastrados ou não, escolhidos pela unidade administrativa, a qual, fixará em local próprio, cópia

do instrumento convocatório, e o estenderá aos cadastrados que manifestarem seu interesse até 24 horas da apresentação da proposta;

- *concurso*: quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante prêmios aos vencedores; e
- *leilão*: quaisquer interessados para a venda de produtos apreendidos, ou penhorados, a quem oferecer igual ou maior lance da avaliação.

A escolha entre as diversas modalidades de licitação é determinada pelo vulto da previsão da despesa. Entretanto, é sempre bom lembrar que as aquisições de material e de contratação de obras e serviços mesmo feitos por qualquer das formas de licitação pública, não dispensam a existência de dotação orçamentária para a cobertura da despesa.

2.4.3.4.3 Empenho

O artigo 58 da Lei nº 4320/64 conceitua: “O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

O artigo 60 esclarece: “É vedada a realização de despesa sem prévio empenho”.

E o artigo 61 complementa: “Para cada empenho será extraído do documento denominado nota de empenho que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria”.

Para Nascimento (1992, p. 66),

O regime de empenho estabelecido na legislação por si, já é elemento de controle, porque é assecuratório da ordem de realização da despesa; elimina a falha dos gastos arbitrários, sem a preocupação de limites; rompe a prática anárquica e abusiva de despender intempestivamente.

Sobre o empenho, Wilges (1995, p. 109) diz:

Equivale a um contrato bilateral, pelo qual o Estado se compromete a pagar e a outra parte a prestar o(s) serviço(s) ou fornecer o(s) material(is). É um ato jurídico, pois cria compromisso.

É uma operação contábil. O valor deve ser deduzido da dotação orçamentária. É uma reserva de crédito. Visa a evitar a realização de despesas sem cobertura.

Este estágio constitui-se, portanto, o ato que dá início à relação contratual entre o setor público e seus respectivos fornecedores de bens e serviços, oferecendo-lhes a garantia de que foi bloqueada uma parcela suficiente de dotação orçamentária para liquidação posterior dos compromissos assumidos. Desse modo, o empenho cria, para o poder público, a obrigação de pagar e, por conseguinte, a falta do empenho não obriga ao pagamento. Isto significa que, se uma autoridade autoriza a realização de uma despesa, sem providenciar o empenho, a responsabilidade pelo pagamento é sua, pessoal, e não da instituição pública.

Existem três modalidades de empenho permitidas pela legislação. Em síntese são as seguintes:

- *empenho ordinário ou normal*: são tratadas as despesas normais, aquelas que não possuem nenhuma característica especial, cujo montante é conhecido e cujo pagamento deve ocorrer em uma única vez;
- *empenho por estimativa*: é utilizado quando não se sabe o valor da despesa pública, mas necessariamente precisa ser estimado, impõe-se, então, a emissão de um outro documento, na ocasião do recebimento das contas do gasto efetivo, o qual se denomina subempenho;
- *empenho global*: é utilizado nos casos de despesas contratuais e outras sujeitas a parcelamento, sendo seu montante previamente conhecido.

2.4.3.4.4 Liquidação

Após o estágio do empenho, bem como da entrega dos bens ou da efetivação dos serviços junto à entidade pública, processa-se o quarto estágio da despesa, que se denomina liquidação, cuja base legal encontra-se nos artigos 62 e 63 da Lei 4320/64, que estabelecem:

Art. 62 – O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63 – A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º. – Essa verificação tem por fim apurar:

- I. a origem e o objeto do que se deve pagar;
- II. a importância exata a pagar;
- III. a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º. – A liquidação da despesa, por fornecimentos feitos ou serviços prestados, terá por base:

- I. o contrato, ajuste ou acordo respectivo;
- II. a nota de empenho;
- III. os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Pela legislação, a liquidação representa um conjunto de procedimentos que devem ser realizados no sentido de averiguar o direito adquirido pelo credor, tendo-se como base os documentos comprobatórios do respectivo crédito, isto é, de que a despesa foi regularmente empenhada e a entrega do bem ou serviço foi realizada de maneira satisfatória.

No entender de Giacomini (1992, p. 210):

Nesse estágio são procedidas as verificações e avaliações sobre o cumprimento, por parte do credor, das condições previamente acertadas (na licitação, no contrato, no empenho etc.). dependendo do objetivo da transação, a Liquidação pode exigir um conjunto amplo de verificações.

Na concepção de Angélico (1996, p. 67), “A liquidação da despesa, por fornecimentos feitos ou serviços prestados, terá por base o contrato, o ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes de entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”.

As normas estabelecem três modalidades de liquidação. Resumidamente, são as seguintes:

- *liquidação de empenhos ordinários ou normais*: é utilizada nos casos de aquisição de bens materiais, em que após a emissão do empenho, o respectivo processo deverá ser destinado ao órgão almoxarifado para aguardar a devida entrega.
- *liquidação de empenhos por estimativa*: é utilizada nos casos de empenho das despesas públicas estimadas. Deve existir um processo para cada credor.
- *liquidação de empenhos globais*: é utilizada nos casos de aquisição de despesas contratuais (obras, por exemplo) em que sejam previstas parcelas mensais. Deve existir processo individualizado para cada credor.

2.4.3.4.5 Pagamento

Antes do estágio da despesa pública caracterizada como pagamento, alguns autores mencionam um outro não mencionado por dispositivo legal que se denomina suprimento. Este consiste no ato pelo qual o tesouro público entrega aos agentes os meios de pagamento para liquidação dos compromissos financeiros marcados para determinado período. Em resumo, é a entrega de meios de pagamento aos agentes pagadores.

No entanto, sob a ótica legal, o quinto e último estágio é mesmo o do pagamento. Os artigos 64 e 65 da Lei 4320/64 dispõem sobre as normas que regem a este estágio de despesa.

Artigo 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único – A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade.

Artigo 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituído, por estabelecimentos bancários credenciados e em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

Essas disposições têm sentido positivo porque efetivam a existência da fiscalização contábil antes de ser autorizado o pagamento, para deixar mais segura a autoridade competente que manda pagar.

Neste mesmo sentido, o Decreto – Lei nº 200 estabelece no seu art. 70: “O pagamento, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária, se fará mediante ordem bancária ou cheque nominativo contabilizado pelo órgão competente, e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro”.

Para Kohama (1987, p. 136), o pagamento é “O ato onde o poder público faz a entrega do numerário correspondente, recebendo a devida quitação”.

Sanches (1997, p. 180) diz que o pagamento da despesa é:

O ato por meio do qual o Poder Público ou a entidade estatal (autarquia ou fundação) efetiva o pagamento ao representante da empresa responsável pelo fornecimento realizado, recebendo deste a devida quitação. O pagamento da despesa só pode ser realizado depois de sua regular liquidação e da competente autorização do ordenador de despesas do órgão.

Hoje, os serviços bancários são utilizados tanto na arrecadação da receita pública como no pagamento das despesas, tornando desnecessários os serviços próprios de tesouraria e pagadoria.

A realização da despesa encerra-se com o pagamento propriamente dito.

2.4.3.4.6 Regime de adiantamento

Nos artigos 68 e 69, a Lei 4320/64 trata da figura do “adiantamento”, citado no artigo 65 como uma exceção aos cumprimentos dos “estágios da despesa pública”. Diz a aludida lei:

Artigo 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidas em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Artigo 69. Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos.

O alcance se caracteriza pela não-prestação de contas no prazo exigido ou pela não-aprovação das contas em virtude de aplicação do adiantamento em despesas que não são aquelas para as quais foi efetuado o adiantamento.

Por responsável por dois adiantamentos entende-se aquele servidor público especialmente designado pela administração, para em seu nome realizar despesas em decorrência da excepcionalidade de que trata o artigo 68, e que não tenha feito a devida prestação de contas da aplicação dos recursos que lhe foram confiados, referentes a pelo menos um adiantamento.

O regime de adiantamento consiste, então, num processamento especial da despesa, quando se coloca certo numerário à disposição de um servidor da instituição, a fim de dar-lhe condições de realizar gastos que, por sua natureza, não possam obedecer ou depender de trâmites normais, e conseqüentemente, obedecer na forma exata aos estágios da execução de despesa pública, licitação, liquidação e pagamentos bancários. No entanto, está sujeito à existência prévia de recurso orçamentário e empenho prévio na dotação própria.

O adiantamento ou suprimento de fundos, como é também conhecido nas repartições públicas, corresponde, em termos gerais, ao fundo de caixa existente nas empresas da iniciativa privada para fazer face às pequenas despesas do dia-a-dia.

De forma genérica, a legislação em vigor só permite o regime de adiantamento para as seguintes despesas:

- a) com diligências policiais;
- b) eventuais de gabinete;
- c) miúdos de pronto pagamento;
- d) extraordinárias e urgentes;
- e) de carácter secreto ou reservado.

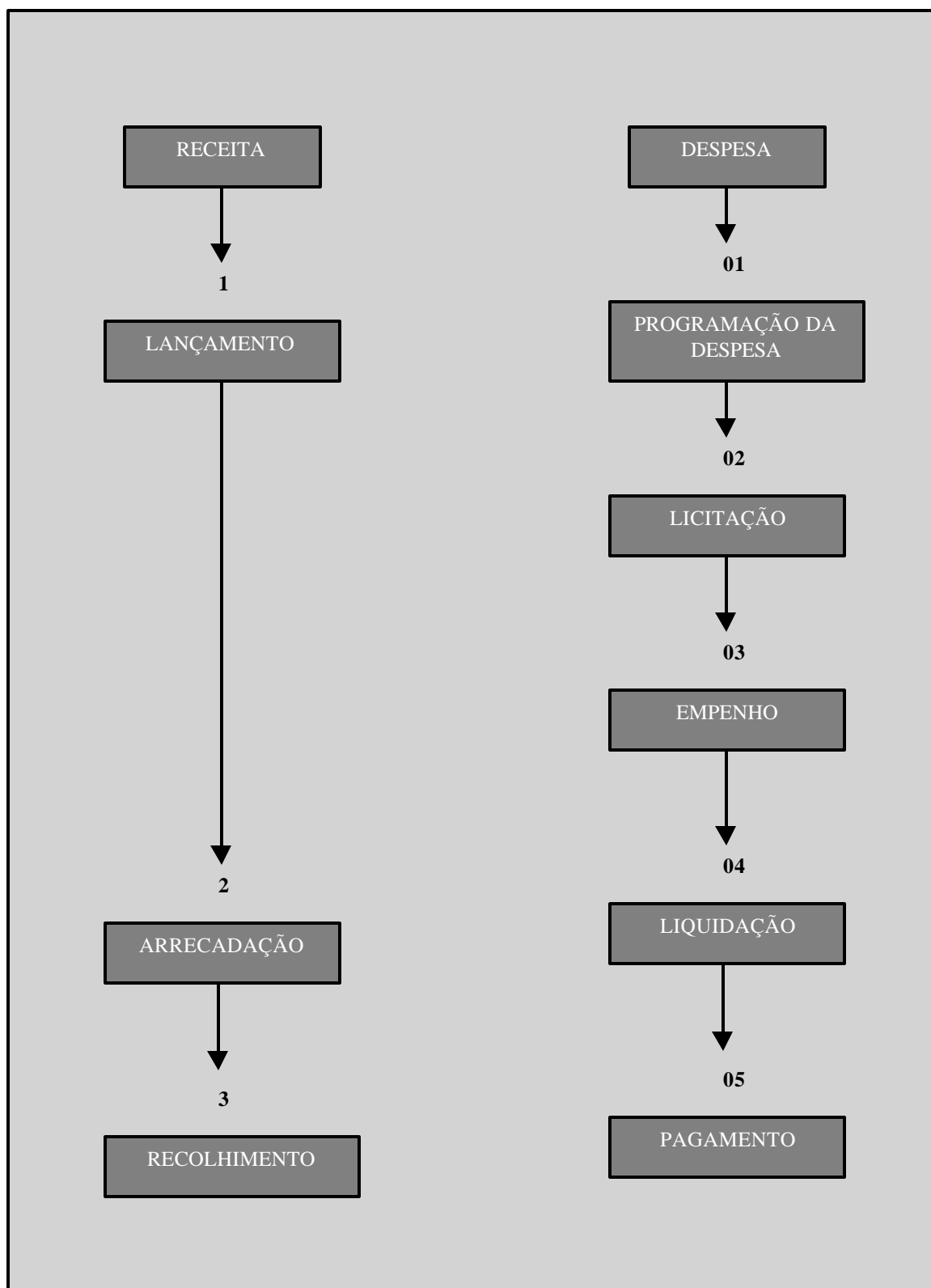
2.4.3.4.7 Despesa extra-orçamentária

Caracteriza-se como despesa extra-orçamentária aquela que, como o próprio nome diz, não consta na lei do orçamento e independe, desta forma, de autorização legislativa para que se realize. Constitui-se em saída do passivo financeiro, de carácter compensatório pelas outras no ativo financeiro, relativas às receitas extra-orçamentárias.

A despesa extra-orçamentária compete às diversas saídas de numerários decorrentes do levantamento de depósitos, cauções, pagamentos de contas a pagar, resgate de operação de crédito por antecipação de receita, bem como de quaisquer valores que se revestem de características de simples transitoriedade, recebidos anteriormente e que, na oportunidade, constituíam receitas extra-orçamentárias. Corresponde, portanto, à instituição ou à entrega de valores arrecadados sob título de receita extra-orçamentária.

As receitas extra-orçamentárias constam no lado da receita e a despesa extra-orçamentária consta no lado da despesa no balanço financeiro.

Diagrama 06 – Comparativo entre fases de receita e estágios de despesas.



2.4.4 Controle da execução orçamentária

Giacomoni (1992, p. 216) observa:

Com o crescimento do lado executivo do governo e, conseqüentemente, de suas receitas e despesas, assim como em decorrência da perda da ascendência dos legisladores sobre a elaboração orçamentária, a ênfase ao controle passou a ser dirigida à execução do orçamento.

Em qualquer entidade, seja ela pública ou privada, a função do controle pressupõe a manifestação de ato de vontade para assegurar que os procedimentos operacionais ocorram de acordo com os parâmetros previamente determinados. São os efeitos positivos que a gestão tenta obter ou, por outro lado, os efeitos negativos que a gestão procura evitar.

Nesse sentido, Godoi (1998, p. 72), diz:

No âmbito do processo administrativo, o controle corresponde à fase em que se procura assegurar que as ações desenvolvidas pela organização atinjam os objetivos traçados. Ressalte-se que a existência de controle operacional implica a existência de planos e programas em que estejam definidos objetivos e metas que sirvam de guias à execução de ações.

Especificamente no plano orçamentário, as áreas centrais de atenção do controle estão definidas no artigo 75 da Lei 4320/64:

O controle da execução orçamentária compreenderá:

- I – a legalidade dos atos de que resultam a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II – a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e,
- III – o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realizações de obras e prestação de serviços.

O item I exige a verificação da legalidade dos atos praticados pelo gestor público com relação ao orçamento e às finanças em geral. O item II exige fidelidade dos agentes da administração que, em razão do seu cargo, sejam responsáveis por bens e valores públicos. Finalmente, o item III caracteriza-se pela verificação do cumprimento do programa de trabalho, quer sob o ângulo financeiro, quer quanto as efetivas realizações das obras e prestação de serviços.

O artigo 70 da Constituição Federal confirma os dois sistemas de controle da execução orçamentária contidos na Lei 4320/64:

Art. 70 – a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder (grifo nosso).

A íntegra deste artigo está contido na Constituição do Estado do Paraná em seu artigo 74, aplicado aos órgãos da esfera do Governo Estadual.

No contexto dos sistemas de orçamento público o controle possui duas vertentes básicas: o controle interno e o controle externo. O primeiro (interno), orientado para a auto-avaliação, abrange preocupações de ordem gerencial, programática e administrativa. O segundo (externo), enfatiza os aspectos financeiros e jurídicos da gestão pública, especialmente quanto à legalidade dos atos dos agentes da administração pública.

2.4.4.1 Controle interno

O controle interno é amplamente exigido pela legislação brasileira. Seus objetivos estão definidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, ambas determinando as mesmas exigências dentro de sua esfera de governo.

A Constituição Estadual define assim os principais objetivos do controle interno:

Art. 78 – Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto a eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidade de direito privado;

III – [...];

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Os dispositivos constitucionais obrigam os três poderes a manter o controle interno, e não somente o executivo. Determinam a realização de avaliações relativamente ao

cumprimento dos objetivos e metas constantes dos diversos instrumentos de planejamento: plano plurianual, programas e orçamentos.

A ênfase do controle interno não reside apenas nas questões ligadas ao mero cumprimento dos aspectos legais do gasto público, mas ao lado de manter o controle quanto à observância das normas e demais exigências legais, define como uma das finalidades do controle a avaliação dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, dentro dos conceitos de eficiência e eficácia especificados na Constituição.

Para Machado Jr. e Reis (1996, p. 140), “O controle interno é fundamental para o êxito da gestão pública, quando estabelecido em sistema de funcionamento tal que permita aos Poderes o conhecimento seguro do que está acontecendo na administração”.

O artigo 77 da lei 4320/64 prevê três modalidades de controle interno: a) prévio ou a *priori*; b) concomitante ou simultâneo; e, c) subseqüente ou a *posteriori*.

Estas modalidades de controle interno são muito bem interpretado por Castro (1995, p. 184-185), que esclarece de forma precisa o que quer dizer a lei.

Controle Prévio: é exercido pela administração orçamentária e financeira. Toda movimentação ou utilização de créditos orçamentários ou recursos financeiros somente poderá ser efetuada se forem previamente observadas umas séries de normas de administração orçamentárias e financeiras. Esta fase de controle se preocupa, entre outros aspectos, com a correta classificação da despesa, existência de saldo para atende-la [...].

Controle Concomitante: é a contabilidade, que se ocupa no registro e escrituração da despesa, através de relatórios, balancetes e demonstrações, efetuados mensalmente.

Controle Subseqüente: é a tomada de contas, ao final do exercício financeiro, e a auditoria (grifos nossos).

No controle prévio ou a *priori*, busca-se medir antecipadamente o impacto das decisões tomadas, o que é possibilitado pelo emprego do empenho, um dos primeiros estágios da despesa pública, sobre as dotações fixadas na lei do orçamento. Na verificação concomitante ou simultânea, trata-se das demonstrações mensais da execução da receita, da despesa, da execução física dos projetos e das atividades inerentes à entidade pública. Finalmente, o controle subseqüente ao a *posteriori*, tem-se como base os relatórios finais, prestação de contas e balanços elaborados após o encerramento do exercício.

Os instrumentos de controle interno praticado pelas instituições públicas são: o orçamento, a contabilidade e a auditoria.

Autores especializados no assunto caracterizam o orçamento como importante instrumento de controle gerencial prévio, porque permite visualizar situações futuras, viabilizar o acompanhamento dos fatos e, conseqüentemente, avaliar os resultados obtidos. A contabilidade, também relevante instrumento de controle interno, permite o exercício administrativo pela direção da própria entidade, bem como o fornecimento de informações expressivas, confiáveis e oportunas ao gestor público. Enfim, tem-se a auditoria, que admite um minucioso exame das operações financeiras e dos registros contábeis de uma instituição, com o propósito de determinar se todas as transações financeiras foram realizadas de forma apropriada e registradas de acordo com as normas legais.

Machado Jr. e Reis (1996, p. 359), em análise sobre a questão, comenta com muita propriedade dois dos três instrumentos de controle interno.

O Orçamento é considerado um elo de ligação entre o planejamento e as finanças e como o instrumento operacionalizador daquela função administrativa.

Necessário observar que mediante o orçamento pode-se projetar situação futura a ser refletida no balanço projetado, o qual servirá de parâmetros para confrontações e tomadas de decisões corretivas de desvios detectados (grifo nosso).

Mais adiante o mesmo autor menciona o segundo instrumento de controle interno, que é a contabilidade. E diz:

A Contabilidade, no sistema de controle interno, será organizada para fins de acompanhar:

- a execução do orçamento nos aspectos financeiros e gerencial;
- as operações extra-orçamento, de natureza financeira ou não.

O controle interno, para o seu bom funcionamento, necessita estar respaldado em um bom sistema de informações contábeis, que terá assim dois segmentos:

- a *Contabilidade Financeira*, que observará os princípios geralmente aceitos cujas informações serão de interesse externo.
- a *Contabilidade Gerencial*, que tem a sua preocupação com as partes da organização, não necessitando a sua informação observar os princípios contábeis geralmente aceitos. É uma contabilidade mais administrativa, mais para uso interno. Esclareça-se que a Contabilidade Gerencial se apóia em uma boa contabilidade de custos (Machado Jr. e Reis, 1996, p. 360-361). (grifo nosso).

Enfim, o terceiro e último instrumento de controle interno, é a auditoria interna. A respeito, assim se expressa Benites (1998, p. 118):

A auditoria interna tem por finalidade observar, indagar, analisar, verificar, investigar e avaliar de forma independente, dentro de uma determinada instituição as operações contábeis, financeiras, operacionais e administrativas, visando prestar relevantes serviços à alta administração. É um controle administrativo cuja função é medir e avaliar a eficiência dos outros controles.

2.4.4.2 Controle externo

O controle externo é exercido pelo poder legislativo com o auxílio do tribunal de contas. Segundo Viana (apud Sanches, 1997, p. 66), “O controle externo é o que se efetua por intermédio do Poder que vota o orçamento, ou melhor, é o que exerce o Poder Legislativo sobre o Poder Executivo”.

A base legal instituída para o exercício do controle externo - do qual a avaliação da execução orçamentária, apreciação das contas e o julgamento destas constituem a essência - acha-se especificada nos seguintes documentos:

- Constituição Federal, nos artigos 70 a 72 e 166 § 1º;
- Constituição do Estado do Paraná, nos artigos 74 a 76 e 134 § 1º;
- Lei nº4320/64, artigos 81 a 82;
- Lei Orgânica do Município (no âmbito de cada município).

Tanto a Lei Maior de cada esfera governamental, como a lei básica do orçamento (4320/64), evidenciam nitidamente que os focos centrais de interesse do controle externo são os aspectos legais ligados a questões de utilização do dinheiro público e à observância dos limites financeiros consignados na lei orçamentária anual.

Em todas as esferas de governo - União, estados e municípios - cabe ao poder executivo prestar contas anualmente ao poder legislativo, no devido prazo estabelecido pelas constituições federal e estadual, ou nas leis orgânicas dos municípios. Expirado o prazo, deve-se adotar o procedimento de tomadas de contas.

De maneira alguma se deve diminuir a importância dos dispositivos legais que regem tanto o controle interno como o externo, pois eles visam a preservar a correção, a lisura e a honestidade nos procedimentos administrativo-financeiros das entidades públicas. Nesta conduta, acrescenta Giacomoni (1992, p. 223): “Toda sociedade deve ter na moralidade

administrativa um pressuposto ético a ser buscado permanentemente por todos os meios, inclusive através do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle”.

2.4.4.3 Avaliação da execução orçamentária

A avaliação compreende a fixação e o emprego de processos, critérios e parâmetros de julgamento da execução orçamentária, tendo como ponto de referência os objetivos fixados no estágio da elaboração (planejamento) do orçamento anual e as modificações realizadas no decorrer da execução. A principal finalidade da avaliação da execução orçamentária é propiciar elementos para o aprimoramento de futuras programações e para a determinação dos níveis de desempenho alcançados. Neste direcionamento, Machado Jr. e Reis (1996, p. 368) coloca a seguinte observação:

Sem dúvida alguma, o maior problema da administração governamental ou de uma entidade sem fins lucrativos é a medição do seu desempenho no sentido de avaliá-lo. Em realidade, esta é uma avaliação gerencial que dependerá em muito da informação contábil que, por sua vez, dependerá da estrutura da organização da contabilidade.

Sobre o mesmo assunto Kohama (1986, p. 62) assim se expressa:

A avaliação refere-se à organização, aos critérios e trabalhos destinados a julgar o nível dos objetivos fixados no orçamento e as modificações nele ocorridas durante a execução; à eficiência com que se realizam as ações empregadas para tais fins e o grau de racionalidade na utilização dos recursos correspondentes.

A avaliação deve ser ativa, desempenhar um papel importante como orientadora da execução e fixar em bases consistentes as futuras programações. Por isso esta fase é simultânea à execução, e a informação que fornece deve estar disponível, quando dela se necessitar.

De posse dos dados coletados, o grupo de avaliação orçamentária deve elaborar tabelas, calcular indicadores e apresentar informes periódicos para uso e tomada de decisões dos dirigentes das unidades executoras.

Em síntese, a avaliação da execução orçamentária responde, necessariamente, às seguintes questões:

- os objetivos primordiais foram ou não alcançados?
- os resultados obtidos estão ou não em consonância com os programados?

- os recursos foram ou não empregados com a eficiência, eficácia e economicidade desejadas?

Desta forma, propicia mecanismos necessários que orientarão decisões futuras e atenderão aos dispositivos constitucionais do artigo 74, incisos e respectivos parágrafos.

2.4.5 Contabilidade pública

2.4.5.1 Concepções e aspectos legais

As entidades públicas são de natureza dependente da sociedade. Os gestores dessas entidades respondem perante a sociedade, que as mantém e as sustentam, pelos seus atos de manutenção, de atendimento às suas finalidades, da conservação do patrimônio e por uma eficiente gestão financeira.

Uma boa gestão do patrimônio e uma competente gestão das finanças conduzem ao bom atendimento dos fins que a entidade se propõe. Um instrumento de mais alta valia na gestão econômico-financeira é, inquestionavelmente, a contabilidade. Nas instituições públicas é denominada de contabilidade pública, que em uma concepção mais moderna denomina-se contabilidade governamental.

Silva (1988, p. 147) tem a seguinte concepção: “Contabilidade Governamental é uma especialização voltada para o estudo e a análise dos atos e fatos que ocorrem na administração pública. [...] é, pois, uma especialização da ciência contábil”.

Na definição de Angélico (1995, p. 107), assim se entende a contabilidade pública:

Registra a previsão das receitas, a fixação das despesas e as alterações introduzidas no orçamento. Examina as operações de crédito, exerce controle interno, acompanhando passo a passo a execução orçamentária, a fim de que ela se processe em conformidade com as normas gerais do Direito Financeiro. Compara a execução e a previsão orçamentária mostrando as diferenças. Mostra a situação financeira do Tesouro. Apontam em seus relatórios finais, o resultado da execução orçamentária e seus reflexos econômico-financeiros. Mostra as variações patrimoniais resultantes ou não da execução orçamentária. Evidencia as obrigações, os direitos e os bens da entidade.

A respeito da definição de contabilidade pública, assim se pronuncia Mota (1995, p. 11): “O ramo da Ciência Contábil que aplica na Administração Pública as técnicas de registro

dos atos e fatos administrativos, apurando resultados e apurando relatórios periódicos, levando em conta as normas de Direito Financeiro”.

Assim como ocorre no processo de execução orçamentária, a contabilidade pública também possui uma rigidez legal muito grande, embasada no princípio do direito financeiro contido na Lei 4320/64.

Então, para entender e compreender a contabilidade pública brasileira atual, faz-se necessário conhecer a aludida lei, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Dentro da estrutura da administração pública, os órgãos da administração direta e as autarquias utilizam basicamente essa contabilidade, que é regida pela Lei 4320/64, hoje o diploma legal básico aplicável à matéria, adotando-se algumas alterações introduzidas pela Constituição Federal de 1988.

Esta lei trata a contabilidade como um instrumento capaz de permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, levantamentos dos balanços, bem como a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros. A contabilidade pública segue normas legais rígidas, como é peculiar em todo o setor público. Somente é permitido fazer aquilo que está expressamente autorizado pela legislação. A seguir, os principais dispositivos:

- Decreto-Lei 200/67:

Art. 78 – O acompanhamento da execução orçamentária será feito pelos órgãos de contabilização.

Art. 79 – A contabilidade deverá apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados de gestão.

- Da Lei Federal 4320/64:

Art. 83 – A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

Art. 85 – Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

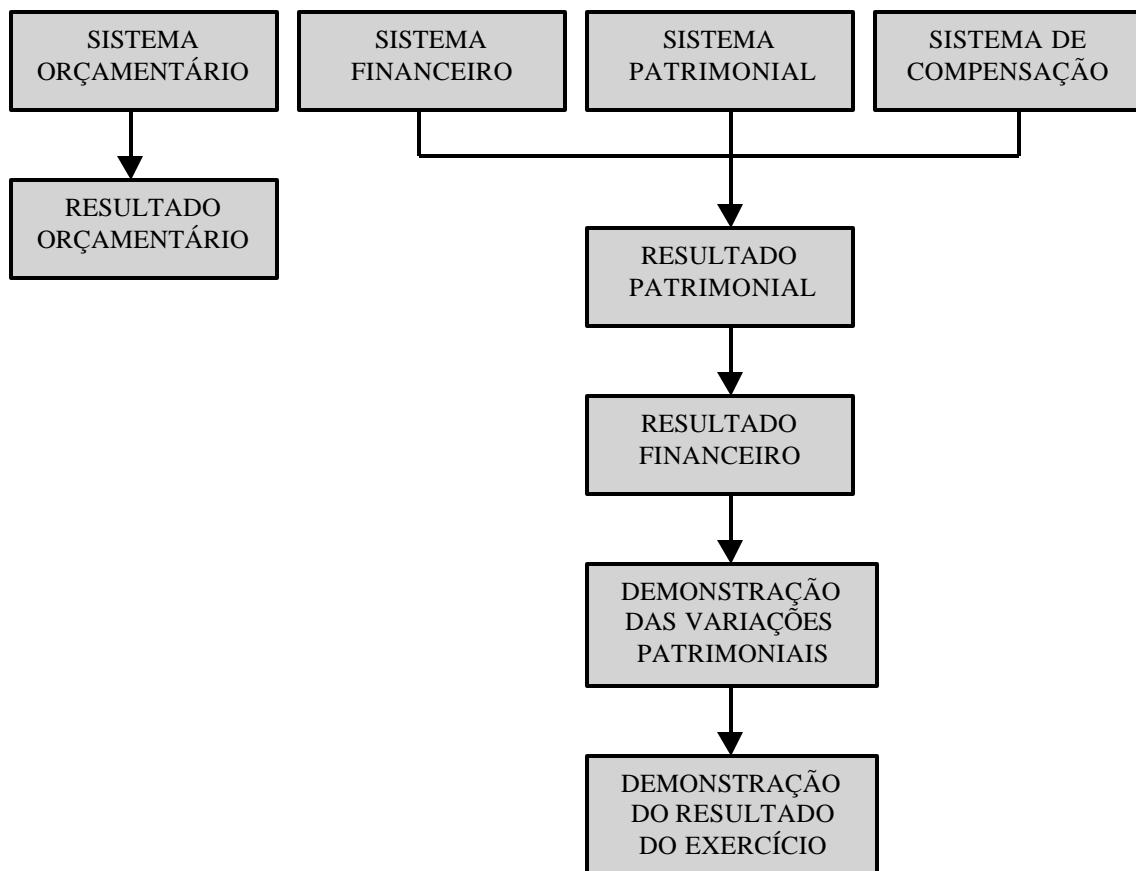
Acrescentem-se ainda os artigos 86 a 106, com seus incisos e respectivos parágrafos, os quais também determinam normas gerais de direito financeiro aplicado à contabilidade pública.

Os resultados gerais do exercício, do ponto de vista legal, nas instituições públicas são demonstrados através do Balanço Orçamentário (art. 102 e anexo 12); do Balanço Financeiro (art. 103 e anexo 13); das Demonstrações das Variações Patrimoniais (art. 104 e anexo 14), todos regulamentados pela Lei Federal nº 4320, de 14/03/64.

A contabilidade pública agrega contas estruturadas em quatro grupos distintos que dão origem a sistemas de contas independentes, autônomos e estanques, com função e objetivos próprios, conforme abaixo indicados:

1. Sistema Orçamentário;
2. Sistema Financeiro;
3. Sistema Patrimonial;
4. Sistema de Computação.

Diagrama 07 - Sistemas contábeis



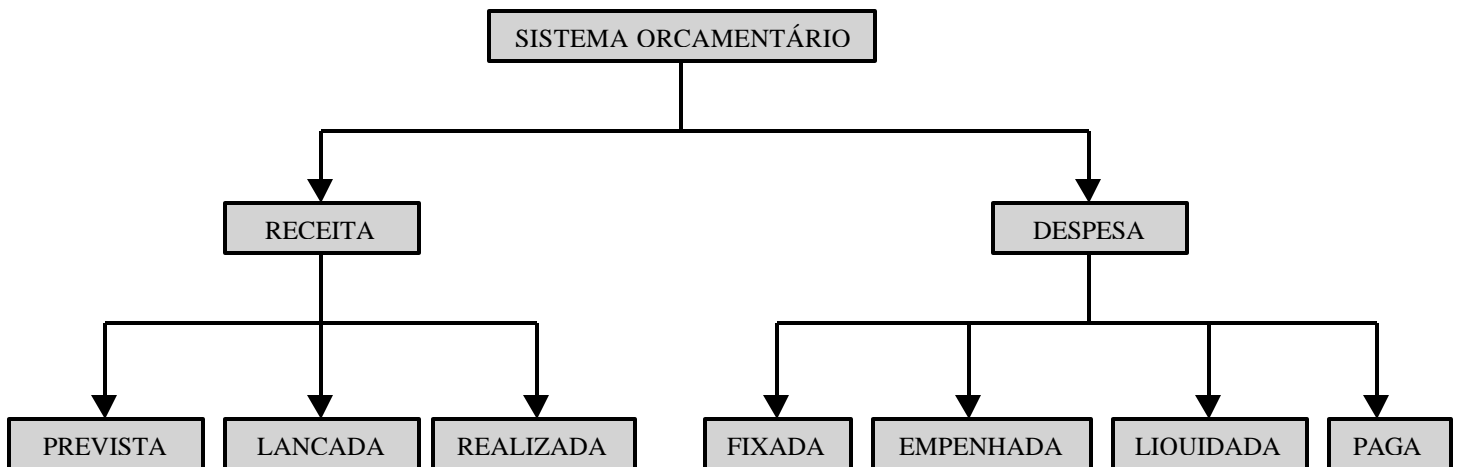
2.4.5.2 Sistema orçamentário

O sistema orçamentário está regulamentado pelos artigos 90 e 91 da Lei 4320/64.

Evidencia-se o registro de fatos relacionados ao orçamento, sua movimentação e realização em todas as fases, demonstrando o montante dos créditos vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada (paga) contra tais créditos, bem como os saldos disponíveis; os créditos adicionais (transposição de dotações por ato legal); a previsão da receita e sua realização, de acordo com as especificações constantes da lei orçamentária anual; e, o grupo de contas caracterizadas como contrapartidas sintéticas, de modo a evidenciar as diferenças entre o que foi previsto e o que foi realizado.

A seguir, encontra-se um esquema resumido do sistema orçamentário.

Diagrama 08 – Sistema orçamentário



Fonte: Silva, L.M.da. (1988, p. 219).

No sistema orçamentário, as despesas públicas estão representadas pela classificação institucional.

As contas do sistema orçamentário são utilizadas na elaboração do balanço orçamentário, que tem como objetivo confrontar as receitas previstas e as despesas fixadas no orçamento com as suas execuções, demonstrando o déficit ou o superávit orçamentário do exercício (art. 102 e anexo 12 da Lei 4320/64).

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

Anexo 12 da Lei 4320/64

RECEITA				DESPESA			
TÍTULOS	PREV.	EXEC.	DIF.	TÍTULOS	FIX.	EXEC.	DIF.
RECEITAS CORRENTES				CRÉDITOS			
Rec. Tributária				ORÇAMENTÁRIOS E			
Rec. Contribuição				SUPLEMENTARES			
Rec. Patrimonial							
Rec. Industrial							
Rec. Serviços				CRÉDITOS			
Transf. Correntes				ESPECIAIS			
RECEITAS DE CAPITAL							
Aplicações de Crédito							
Alienação de Bens				CRÉDITOS			
Amort. Empréstimos				EXTRAORDINÁRIOS			
Transf. Capital							
Out. Rec. Correntes							
SOMA				SOMA			
DÉFICITS				SUPERÁVITS			
TOTAL				TOTAL			

O resultado final do exercício será obtido estabelecendo-se as diferenças para mais ou menos, ou seja, a soma dos déficits e dos superávits.

- Receita prevista > receita arrecadada = insuficiência de dotação.
- Receita prevista < receita arrecadada = excesso de arrecadação.
- Despesa fixada > despesa realizada = economia de despesas.
- Despesa fixada < despesa realizada = excesso de despesa, situação inaplicável por força de lei.
- Receita prevista = despesa fixada = equilíbrio orçamentário (ocorre na elaboração).
- Receita arrecadada = despesa realizada = equilíbrio orçamentário (ocorre na execução).
- Receita arrecadada > despesa realizada = superávit.
- Receita arrecadada < despesa realizada = déficit.

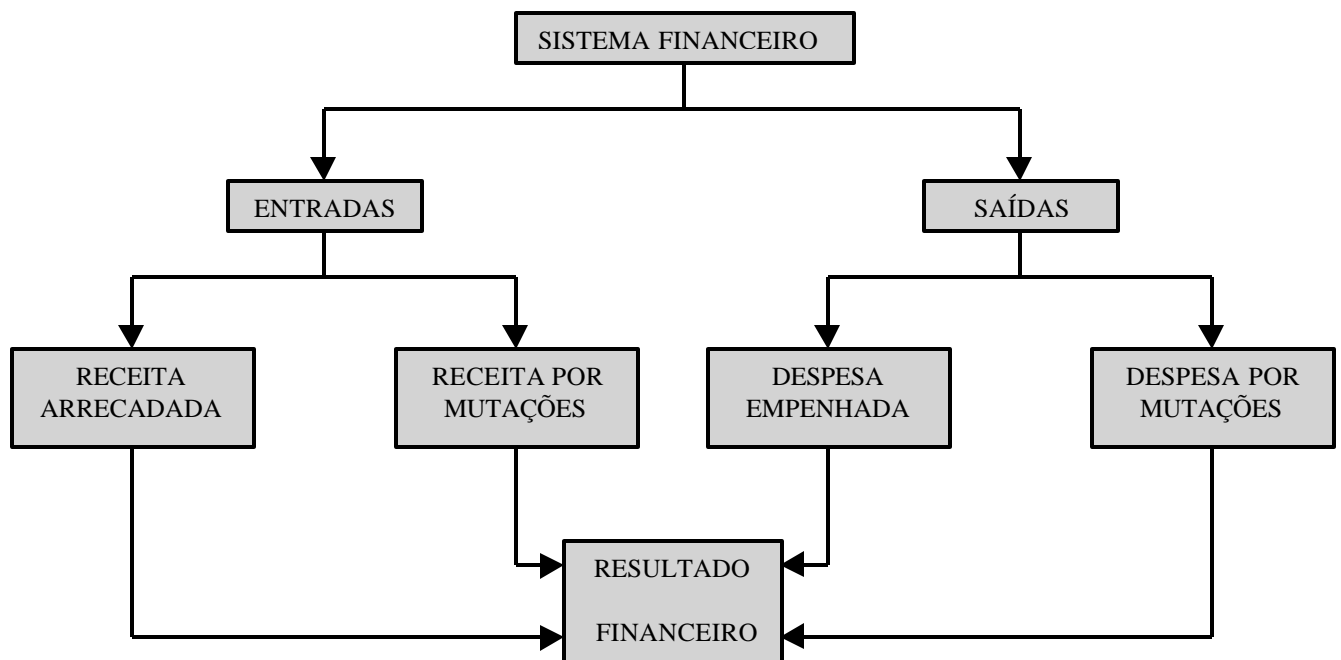
2.4.5.3 Sistema financeiro

O sistema financeiro está regulamentado pelo artigo 93 da Lei 4320/64.

Evidencia-se o registro dos fatos decorrentes da execução do orçamento, ou não, desde que envolvam movimentação ou utilização de valores financeiros, monetários e creditícios. Desse modo, o sistema financeiro registra os atos relativos a arrecadação das receitas (que são as entradas) e ao pagamento de despesas orçamentárias e extra-orçamentárias (que são as saídas). Este sistema tem como uma de suas funções básicas evidenciar as disponibilidades existentes.

O diagrama abaixo mostra o sistema financeiro.

Diagrama 09 – Sistema financeiro



Fonte: Silva. L.M.da. (1988, p. 219).

No sistema financeiro, as despesas públicas estão representadas pela classificação funcional, admitindo-se no sistema o valor da despesa no estágio empenhada.

A diferença entre o valor da despesa empenhada e o valor da despesa paga, constitui-se como *restos a pagar do exercício*.

As contas do sistema financeiro serão utilizadas para elaboração do demonstrativo contábil chamado balanço financeiro, que tem como objeto demonstrar toda a movimentação financeira de numerários ocorridos no exercício, incluídos às receitas e as despesas

orçamentárias e extra-orçamentárias. Portanto, o balanço financeiro demonstra toda a receita efetivamente arrecadada e toda a despesa efetivamente empenhada, via orçamento, bem como todos os recebimentos e pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte (art. 103 e anexo 13 da Lei 4320/64).

BALANÇO FINANCEIRO

Anexo 13 da lei 4320/64

RECEITA	DESPESA
TÍTULOS	TÍTULOS
<p>ORÇAMENTÁRIA</p> <p>RECEITAS CORRENTES</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>RECEITAS DE CAPITAL</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>EXTRA-ORÇAMENTÁRIA</p> <p>RESTOS A PAGAR</p> <p>DEPÓSITOS</p> <p> IPE</p> <p> IRRF</p> <p>SALDO EXERCÍCIO ANTERIOR</p> <p>DISPONÍVEL</p> <p> Caixa</p> <p> Bancos</p> <p>VINCULADO</p> <p> Bancos</p>	<p>ORÇAMENTÁRIA</p> <p>Legislativa</p> <p>Adm. Legislativa</p> <p>Educação e Cultura</p> <p>Saúde e Saneamento</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>EXTRA-ORÇAMENTÁRIA</p> <p>RESTOS A PAGAR</p> <p>DEPÓSITOS</p> <p> IPE</p> <p> IRRF</p> <p>SALDO PARA EXERCÍCIO SEGUINTE</p> <p>DISPONÍVEL</p> <p> Caixa</p> <p> Bancos</p> <p>VINCULADO</p> <p> Bancos</p>
TOTAL	TOTAL

Na coluna da receita inscrevem-se:

- os totais das receitas orçamentárias por categorias econômicas;
- os totais das receitas extra-orçamentárias; e,
- os saldos provenientes do exercício anterior.

No título **Restos a Pagar**, classificado como uma receita extra-orçamentária, deverá ser computado o total dos Restos a Pagar inscritos no exercício, para compensar sua inclusão na despesa orçamentária, uma vez que o balanço financeiro considera a despesa empenhada e não a paga (art. 103, parágrafo único, da Lei 4320/64).

Na coluna da despesa deverão ser incluídos:

- os totais das despesas orçamentárias por funções;
- os totais das despesas extra-orçamentárias; e,
- os saldos para o exercício seguinte.

No título Restos a Pagar, classificado como uma despesa extra-orçamentária, deverão ser computados tão somente os pagamentos de Restos a Pagar efetuados no exercício.

Resumidamente, o balanço financeiro evidencia um movimento de caixa durante o exercício, assim: saldo inicial (+) o valor que entrou de receitas (-) o valor que saiu de despesas (=) saldo que passa ao exercício seguinte.

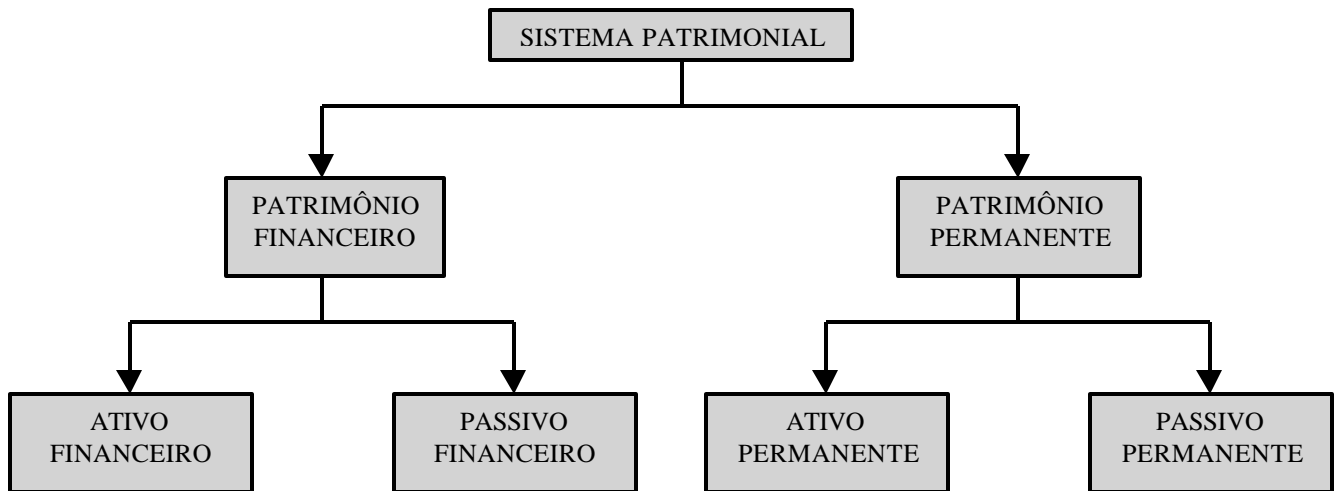
2.4.5.4 Sistema patrimonial

O sistema patrimonial está regulamentado pelos artigos 105 e 106, com seus respectivos parágrafos, da Lei 4320/64. Evidencia-se o registro dos bens de caráter permanente, bem como os créditos e obrigações de longo prazo; dos fatos de que resulta reflexo no patrimônio, pela variação positiva ou negativa, e, a vida diante das modificações dos seus componentes.

Assim, no sistema patrimonial têm-se as denominadas contas patrimoniais. Elas registram o Ativo e o Passivo Permanentes, os bens (exceto dinheiro), valores (ações e títulos), a dívida pública, a dívida ativa e as variações patrimoniais resultantes ou independentes da execução orçamentária.

O sistema patrimonial pode assim ser representado:

Diagrama 10 – Sistema patrimonial



Fonte: Silva L.M.da.(1988, p. 219).

Passando para o levantamento do sistema patrimonial, pode-se dizer que o balanço patrimonial evidencia a situação do patrimônio da entidade pública, após apuração do resultado do exercício obtido na demonstração das variações patrimoniais, onde deverão ser computadas todas as alterações ocorridas, resultantes ou não, da execução do orçamento.

O sistema patrimonial apresenta, então, as chamadas demonstrações das variações patrimoniais, que constituem o anexo 15 da Lei 4320/64, representado por um quadro com duas seções: “variações ativas” e variações passivas”, onde são distribuídos os elementos que alteram o patrimônio durante o exercício e onde a igualdade das somas é obtida pelo déficit ou superávit, que corresponde ao resultado patrimonial do exercício. A demonstração das variações patrimoniais está para a entidade pública assim como a demonstração do resultado do exercício está para a entidade privada de fins lucrativos. Para a entidade privada o resultado do exercício é obtido através do lucro ou prejuízo, porquanto para a entidade pública lhe importa demonstrar déficit ou superávit.

DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

Anexo 15 da lei 4320/64

VARIAÇÕES ATIVAS	VARIAÇÕES PASSIVAS
TÍTULOS	TÍTULOS
RESULTANTE DA EXEC. ORÇAM.	RESULTANTE DA EXEC. ORÇAM.
RECEITA ORÇAMENTÁRIA	DESPESA ORÇAMENTÁRIA
RECEITAS CORRENTES	DESPESAS CORRENTES
Receita Tributária	Despesa de Custeio
Receita Patrimonial	Transf. Correntes
.....	DESPESA DE CAPITAL
RECEITA DE CAPITAL	Investimentos
Operações de Crédito
.....	MUTAÇÕES PATRIMONIAIS
MUTAÇÕES PATRIMONIAIS	Cobrança Dívida Ativa
Aquisição Bens Móveis	Alienação de Bens
Aquisição Bens Imóveis	Empréstimos Tomados
Dívida Interna Amortizada	Diversos
Diversos	INDEPENDENTE DA EXEC. ORÇAM.
INDEPENDENTE DA EXEC. ORÇAM.	Cancelamento de Dívida Ativa
Inscrição Dívida Ativa	Baixas Bens Inservíveis, Doados, etc.
Cancelamento Dívidas Passivas	Diversos
Incorporação Bens (doações)	TOTAL DAS VARIAÇÕES PASSIVAS
TOTAL DAS VARIAÇÕES ATIVAS	RESULTADO PATRIMONIAL
RESULTADO PATRIMONIAL	DÉFICIT (se for o caso)
DÉFICIT (se for o caso)	TOTAL GERAL
TOTAL GERAL	TOTAL GERAL

BALANÇO PATRIMONIAL

Anexo 14 da Lei 4320/64

ATIVO	PASSIVO
TÍTULOS	TÍTULOS
<p>ATIVO FINANCEIRO</p> <p>DISPONÍVEL</p> <p style="padding-left: 20px;">Caixa</p> <p style="padding-left: 20px;">Bancos</p> <p>VINCULADAS CONTAS BANCÁRIAS</p> <p style="padding-left: 20px;">Bancos C/ Vinculada</p> <p>REALIZÁVEL</p> <p style="padding-left: 20px;">Resp. por Atendimento</p> <p>ATIVO PERMANENTE</p> <p style="padding-left: 20px;">Bens Móveis</p> <p style="padding-left: 20px;">Bens Imóveis</p> <p style="padding-left: 20px;">Créditos</p> <p style="text-align: center;">SOMA DO ATIVO REAL</p> <p>SALDO PATRIMONIAL</p> <p>PASSIVO REAL DESCOBERTO</p>	<p>PASSIVO FINANCEIRO</p> <p>RESTOS A PAGAR</p> <p style="padding-left: 20px;">Do Exerc. Corrente</p> <p style="padding-left: 20px;">Do 1º. Exerc. Anterior</p> <p style="padding-left: 20px;">Do 2º Exerc. Anterior</p> <p>DEPÓSITOS</p> <p style="padding-left: 20px;">IPE</p> <p style="padding-left: 20px;">IRRF</p> <p style="padding-left: 20px;">Outros</p> <p>DÉBITOS TESOURARIA</p> <p style="padding-left: 20px;">Emp. Por Antec. Receita</p> <p>PASSIVO PERMANENTE</p> <p>DÍVIDA FUNDADA INTERNA</p> <p style="text-align: center;">SOMA DO PASSIVO REAL</p> <p>SALDO PATRIMONIAL</p> <p>ATIVO REAL LÍQUIDO</p> <p style="padding-left: 20px;">Saldo Exerc. Anterior</p> <p style="padding-left: 20px;">Variações do Exercício</p>
TOTAL GERAL	TOTAL GERAL

Na coluna do Ativo devem aparecer os valores do:

- Ativo Financeiro.
- Ativo Permanente.
- Saldo Patrimonial (Passivo Real a Descoberto, quando negativo).
- Ativo compensado.

Na coluna do Passivo devem constar os valores do:

- Passivo Financeiro.
- Passivo Permanente.
- Saldo Patrimonial (Ativo Real Líquido, quando positivo).
- Passivo Compensado.

2.4.5.5 Sistema de compensação

O sistema de compensação está regulamentado pelo artigo 105, § 5º, da lei 4320/64. Nele se evidenciam os registros das responsabilidades assumidas entre a gestão pública e seus agentes ou terceiros, por valores, bens, obrigações e situações não compreendidas ainda nos sistemas financeiro e patrimonial. As contas de compensação registram, assim, os atos da administração que não se refletem de imediato sobre o patrimônio da instituição.

As contas do sistema de compensação aparecem no balanço patrimonial. No lado do Ativo, tem-se o Ativo Compensado com as contas: valores em poder de terceiros e valores nominais emitidos. No lado do Passivo, tem-se o Passivo Compensado, com as contas de: contrapartida em poder de terceiros e contrapartida de valores nominais emitidos.

2.4.6 Regime contábil

A contabilidade pública obedece a um regime contábil determinado pela legislação. Entende-se como regime contábil uma sistematização para a escrituração supondo que tenha sido considerada útil pelo consenso profissional, de tal modo que seu uso inclui-se entre os princípios fundamentais da contabilidade.

Segundo o artigo 35 da Lei 4320/64, pertencem ao exercício financeiro:

- as receitas nele arrecadadas;
- as despesas nele legalmente empenhadas.

Pelo texto legal acima, para as receitas públicas deve-se utilizar o chamado “regime de caixa”, pois só deve ser considerada receita a que for efetivamente arrecadada no exercício; com relação às despesas, deve-se utilizar o chamado “regime de competência”, uma vez que a despesa é atribuída e apropriada ao exercício, de acordo com sua real incidência, ou seja, de acordo com a data do fato gerador, que é o empenho.

Por força de lei, pode-se dizer que no Brasil as entidades públicas adotam um regime contábil de escrituração “misto”, onde se tem o regime de caixa para a arrecadação das receitas e o regime de competência para a realização das despesas.

2.4.7 Prestação de contas

2.4.7.1 Definição

Um clássico da literatura da contabilidade pública, D'áuria (1959, p. 32), diz:

Prestação de Contas – encerradas as contas de cada exercício financeiro, a administração ou o poder executivo submeterá ao órgão fiscal – tribunal de Contas ou Conselho Fiscal, - todas as peças demonstrativas da gestão relativas a cada período, facultando toda a documentação, para o exame suficiente de todos os atos e fatos administrativos.

Um outro clássico, Burkhead (1971, p. 468), completa: “Todos os governos modernos desenvolvem processos institucionais específicos para assegurar, a prestação de contas para a receita e a despesa dos recursos públicos”.

Nos tempos mais atuais, tem-se Sanches (1997, p. 202), que dá a seguinte conotação: “Prestação de Contas é um conjunto de demonstrativos e documentos, sistematizados sob a forma de um processo, por um agente público, entidade ou servidor designado, submetido a um ordenador de despesas para a apreciação e aprovação”.

A Secretaria do Tesouro Nacional baixou a instrução normativa nº8/90, que dá a seguinte definição:

Prestação de contas é o processo organizado por um agente responsável por receitas ou despesas ou pelo órgão de contabilidade analítica de uma entidade da administração indireta – inclusive de Fundação instituída pelo poder público – relativamente aos atos de gestão praticados pelos seus dirigentes.

A Lei complementar nº 101, de 04/05/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, abordada mais adiante em tópico específico, trata da questão da prestação de contas nos artigos 56 e 58, onde impõe algumas regras inovadoras.

As contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, também as do Poder Legislativo. Ambas receberão parecer prévio, separadamente, do Tribunal de Contas.

A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e

judicial, bem como as demais medidas, para incremento das receitas tributárias e de contribuições (art. 58).

Algumas exigências são perfeitamente aplicadas às instituições públicas de ensino superior, como as constantes no art. 56 e a evidenciação do desempenho da receita arrecadada em relação à previsão orçamentária.

A Lei Estadual n ° 8.435, de 24 de dezembro de 1985, estabelece a obrigatoriedade para as entidades estaduais, inclusive as universidades públicas do Estado, de prestarem suas respectivas contas ao Tribunal de Contas até o dia 30 de abril de cada ano.

Caso esse prazo não seja cumprido, deixa de existir uma prestação de contas e passa a caracterizar-se uma tomada de contas, que é organizada nos casos de ausência da prestação de contas ou de prática de desfalque, alcance, desvio de bens e outras irregularidades que resultem para os cofres públicos. A tomada de contas pelo tribunal, entretanto, poderá verificar-se a qualquer momento em que a administração o desejar, independentemente da prestação de contas.

2.4.7.2 Exigências legais

- a) Constituição Federal: art. 31 e 70 a 72, com respectivos incisos e parágrafos.
- b) Constituição Estadual (Paraná): art. 74 a 76, com respectivos incisos e parágrafos.
- c) Lei Federal n° 4320 de 17/03/64: art. 78, 81 e 82 e seus parágrafos.
- d) Decreto-Lei 200, de 25/02/67: art.93.
- e) Lei Complementar n° 101, de 04/05/2000: art. 56 a 58.

Esse julgamento, qualquer que seja o seu resultado, importa em pôr fim ao ciclo orçamentário, que começa muito antes e passa por todas as fases examinadas neste referencial teórico, que, assim, também chega ao seu final.

2.5 Lei de responsabilidade fiscal

2.5.1 Introdução

A Lei Complementar n° 101, de 04/05/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, faz parte de um conjunto de medidas tendentes à reformulação da estrutura do Estado, no que tange à reforma tributária e fiscal. Suas

exigências dão um tom de moralidade e seriedade às atitudes dos administradores registradas pelos mecanismos operacionais do ciclo orçamentário das entidades públicas.

Esse novo sistema da LRF, além de reforçar alguns institutos e mecanismos de elaboração e controle orçamentário, introduz na ordem jurídica novos mecanismos de controle e transparência, objetivando a uma gestão fiscal responsável das contas públicas da União, estados, municípios e Distrito Federal, com nítido caráter permanente, não constituindo uma simples lei com medidas temporárias, com vistas ao saneamento e equilíbrio das contas públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – é um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, que passa a valer para os três poderes (executivo, legislativo e judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Seu objetivo é aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos através de ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Estão sujeitos à LRF os poderes executivo, legislativo, inclusive tribunais de contas, judiciário e o ministério público, bem como os respectivos órgãos da administração direta, dos fundos, autarquias (onde se enquadram as universidades públicas do Estado do Paraná), fundações e empresas dependentes.

É criado um conselho de gestão fiscal, formado pelo governo e sociedade civil, para o acompanhamento e avaliação permanente da política e operacionalidade da gestão fiscal.

Ela impede heranças financeiras desastrosas de uma gestão para a outra, permitindo ao executivo que assume iniciar sua gestão realizando seu plano de governo, ao invés de ficar pagando dívidas pesadas deixadas pelo seu antecessor.

Obriga a participação popular na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na elaboração da proposta de orçamento anual, ajudando a direcionar a ação do governo no interesse da maioria da população.

2.5.2 Destaques dos pontos principais

A LRF se apóia em 4 eixos:

1. Planejamento;
2. Transparência;
3. Controle;
4. Responsabilização.

O primeiro eixo é o planejamento, que passa a ser entendido como um processo permanente e contínuo na vida das organizações públicas, resgata a sua importância como um instrumento básico da ação do governo. É aprimorado pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita, geração de despesas, despesas com pessoal, despesas da seguridade, dívidas, operações de crédito, antecipação da receita orçamentária, concessão de garantias.

O segundo eixo é a transparência, porque se exige ampla divulgação, inclusive pela *internet*, de cinco novos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar as receitas e despesas, os quais são:

1. Anexo de política Fiscal;
2. Anexo de Metas Fiscais;
3. Anexo de Riscos Fiscais;
4. Relatório Resumido da Execução Orçamentária;
5. Relatório de Gestão Fiscal.

O terceiro eixo-controle é aprimorado pela maior transparência e qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos tribunais de conta. No âmbito do processo administrativo o controle efetivamente passa a corresponder à fase em que se procura assegurar que as ações desenvolvidas pelas organizações públicas atinjam os objetivos traçados.

Finalmente, o quarto e último eixo é o da responsabilização, que deverá ser acionado sempre que houver o descumprimento das regras. Os responsáveis sofrerão as sanções previstas no Código Penal e na Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal. Não sofrerão qualquer restrição o pagamento do serviço da dívida e as transferências voluntárias relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

2.5.3 Síntese dos capítulos da LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal está constituída de dez capítulos e setenta e cinco artigos. Existem vários capítulos com diversas seções, bem como vários artigos com inúmeros incisos e parágrafos.

Resumidamente, cada capítulo esboça o seguinte conteúdo:

- N° 01: estabelece quais os entes da federação que estão sujeitas à Lei de Responsabilidade Fiscal e define a Receita Corrente Líquida (RCL) que serve de referência para o estabelecimento dos parâmetros e limites.

- N° 02: refere-se ao planejamento, definindo novas regras para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).
- N° 03: trata da receita, enfocando sua previsão, arrecadação e renúncia.
- N° 04: trata da despesa, compreendendo sua geração e as classificadas como obrigatórias de caráter continuado, de pessoal. Apresenta as definições, limites e controles para as despesas de pessoal e as despesas com a seguridade social.
- N° 05: demonstra o conceito de transferências voluntárias e as condições para que estas possam ocorrer.
- N° 06: estabelece as regras para a destinação dos recursos públicos para o setor privado.
- N° 07: trata da dívida e do endividamento, apresenta as definições básicas, limites, condições para a recondução da dívida aos seus limites. Estabelece as condições para a contratação de operações de crédito (financiamento), antecipação da receita orçamentária e garantias para que elas ocorram.
- N° 08: refere-se à gestão patrimonial, compreendendo a aplicação da disponibilidade de caixa, a preservação do patrimônio público e para as empresas controladas pelo setor público.
- N° 09: fixa as regras para a transferência e fiscalização da gestão e escrituração das contas. Apresenta as informações do novo Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal. Estabelece a tramitação da prestação de contas e as novas responsabilidades dos gestores públicos.
- N° 10: apresenta as disposições finais e transitórias. São fixados os momentos de eficácia de cada nova regra da lei, as condições especiais para os municípios com menos de 50.000 habitantes. Prevê as condições excepcionais nas quais os prazos para o cumprimento dos limites da lei são prolongados e limites especiais para as despesas de pessoal e com serviços de terceiros até 2003.

2.5.4 Penalidades

A Lei n° 10.028, de 19/10/2000, alterou o Código Penal e as leis que definem os crimes de responsabilidade dos administradores da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Complementa, tipifica os crimes e fixa as penas por infração às normas da

LRF; define então, as punições aos administradores públicos que transgredirem a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O texto condena práticas até recentemente consideradas aceitáveis na condução das questões públicas, tais como: gastar mais do que se arrecada, aumentar despesas sem compensá-las com cortes em outras, iniciar obras sem ter recursos financeiros para concluí-los, gastar em excesso com funcionalismo, não divulgar metas fiscais etc.

A nova lei penal descreve mais de 100 (cem) tipos de condutas dos agentes públicos que representam transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece para parte delas, penas que, conforme a infração, vão de multa pecuniária – incidente sobre vencimentos anuais do agente -, até às privativas da liberdade – detenção ou reclusão – variáveis de seis meses a oito anos.

As penalidades estão contidas nos seguintes instrumentos legais:

- Decreto-Lei n° 2848, de 07/12/1940.
- Código Penal, a Lei n° 1079, de 10/04/1950.
- Decreto-Lei n° 201, de 27/02/1967.
- Lei n° 10.028, de 09/10/2000.

2.6 Premissas orçamentárias básicas para a autonomia financeira

Já há muito tempo atrás a Lei 4024, de 20/12/61, assim definia uma premissa orçamentária básica para a autonomia financeira das universidades no seu artigo 82: “Os recursos orçamentários que a união consagrar à manutenção das respectivas universidades terão a forma de dotações globais, fazendo-se no orçamento da universidade a devida especificação”.

Apesar desse dispositivo legal, o regime político instituído no país a partir de 1964, com a edição de vários atos institucionais, inclusive o de n° 5, descomprometia qualquer dimensão da autonomia universitária que fosse de natureza autônoma, sobretudo a financeira.

Por constituir-se em um assunto instigante e da atualidade, as premissas orçamentárias básicas para que as instituições públicas de ensino superior exerçam sua autonomia financeira com plenitude são tratadas por autores especializados no assunto:

As condições para haver autonomia financeira são, segundo Grassmann (1980, p. 113):

1. Fixação de um percentual mínimo de orçamento nacional pela Constituição Federal, compatível com o seu significado para o desenvolvimento integral da nação;
2. Respeito ao orçamento da universidade;
3. Eliminação de instrumentos formais e legais de controle direto exercido pelo Estado, sobre a administração financeira das I.E.S.

Comunga da mesma opinião Melo (2000, p. 80-81): “A questão financeira é vital. Sem ela não existe autonomia. Por isso, os percentuais devem ser definidos, não apenas para cobrir as despesas atuais, mas principalmente, prevendo a expansão da universidade a médio e longo prazo”. (grifo nosso).

Existem outros autores que apresentam premissas básicas de dotações globais. Segundo Cunha (1983, p. 84),

As dotações globais de recursos para as universidades serão um grande avanço em termos de agilização administrativa. Isto, porque a mudança de recursos de uma rubrica para outra, nos orçamentos, independeria da interferência do MEC. [...] Com as dotações globais o governo poderia deixar de ser responsabilizar pela manutenção do corpo docente, por exemplo, justamente o contrário do que se pretende o Conselho dos Reitores.

Continua Cunha, mais adiante, no seu estudo, a observar que tanto a proposta de reestruturação da universidade brasileira como a proposta apresentada pelos docentes, “concordam em defender para a universidade dotações financeiras globais”.

A apropriação de recursos de forma correta far-se-ia através de dotações globais, como pondera um reitor entrevistado (apud Karling, 1997, p. 109),

Com dotações globais poderíamos passar recursos de pessoal para recursos de capital ou custeio e vice-versa. Assim poderíamos, por exemplo, se saem dois professores da universidade, usar os recursos para contratar três em regimes e níveis inferiores, ou comprar equipamento e bibliografia. Hoje, se sai um professor, não podemos nem sequer contratar outro em seu lugar. O estado proibiu. A autonomia de gestão financeira é a básica. As demais são decorrência e que de certa forma já temos.

Comenta ainda Karling (p. 108), que interessante é a sugestão de Mendes de que os recursos devam ser apropriados por assentimento. Considera ele:

A autonomia financeira da universidade só se torna inquestionável quando os recursos são próprios, ou devidamente apropriados. [...]. Só o acordo de vontades pode gerar apropriações. E a autonomia universitária se preserva na medida em que as decisões da universidade são tomadas por assentimentos, e permanecem, sempre vinculadas à responsabilidade intelectual.

A autonomia de gestão financeira e patrimonial, como afirma Fávero (1988), pressupõe a garantia do recebimento de dotações orçamentárias globais regulares oriundas do poder público, a serem aplicadas de acordo com o orçamento elaborado por colegiados democraticamente constituídos; de gestão própria dos recursos provenientes do seu patrimônio e, por fim, a prestação de contas da aplicação dos recursos recebidos, acompanhada de um relatório geral das atividades realizadas.

Para a CRUB (1996, p. 258), “...é fundamental a garantia da gestão própria do patrimônio das instituições públicas e a defesa da dotação global como a expressão da autonomia financeira”.

A ANDES (1996, p. 21) defende para as universidades um regime jurídico de autarquia especial, definido em lei, que garanta o ensino público e gratuito e a responsabilidade do Estado (União, Estados e Municípios) pelo custeio total, através de dotação orçamentária global.

No mesmo sentido, para a ANDIFES (1996, 1999), o montante calculado como devido a cada instituição será alocado sob forma de orçamento global, sendo que os correspondentes recursos financeiros assegurarão, no mínimo, recursos para suas defesas de pessoal e custeio básico.

O documento da FASUBRA (1999) diz que se deve destinar um montante de recursos que se fizer necessário para garantir a atualização monetária dos orçamentos e para o pagamento de pessoal. O montante calculado como devido a cada instituição deve ser alocado sob a forma de orçamento global, sendo que os correspondentes recursos financeiros repassados em duodécimos mensais devem assegurar, no mínimo, recursos para despesas de pessoal, investimentos e de custeio básico.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Em um sentido amplo, a metodologia caracteriza-se como uma ordem que se deve admitir para os diferentes processos, a qual é necessária para atingir uma determinada finalidade ou um resultado esperado. No caso, aglutina um conjunto de instrumentos e processos que serão empregados na investigação da presente pesquisa, para se chegar a formulações de proposições verdadeiras.

3.1 *Design da pesquisa*

Ensina Vergara (1997, p. 47) :

Uma observação: os tipos de pesquisa como você, certamente, já percebeu, não são mutuamente exclusivos. Por exemplo: uma pesquisa pode ser, ao mesmo tempo, bibliográfica, documental, de campo e estudo de caso.

Para a classificação da pesquisa, tomou-se como base a taxinomia apresentada por Vergara (1997, p. 47), que a qualifica em dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos meios, a pesquisa é bibliográfica, documental, de campo e de estudo de caso, que Vergara (1997, p. 45-46) assim conceitua:

Pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral.

Investigação documental é a realizada em documentos conservados no interior dos órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, balancetes, (o grifo é nosso).

Pesquisa de campo é investigação empírica realizada no local onde ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos, para explicá-lo. Pode incluir entrevistas, aplicação de questionários, testes e observação participante ou não.

Estudo de caso é o circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas essas como uma pessoa, uma família, um produto, um órgão público, uma comunidade ou um país. (o grifo é nosso).

A pesquisa é bibliográfica porque para a fundamentação teórico-metodológica do trabalho são realizadas investigações sobre os assuntos constantes no referencial teórico. A investigação é documental porque se utiliza de documentos internos da UEM que dizem respeito ao assunto em estudo. A pesquisa é de campo porque coleta dados primários na forma de entrevista junto a uma amostra intencional dentro da universidade. E, finalmente, é um estudo de caso porque se restringe a um órgão público, mais especificamente uma universidade pública, que é a Universidade Estadual de Maringá – UEM.

A pesquisa bibliográfica é detalhada, analítica e profunda, quanto à sua conceituação. A investigação documental procura em linhas gerais, seguir os caminhos percorridos na questão ciclo orçamentário em universidades. A pesquisa de campo na forma de entrevista procura identificar a percepção sobre autonomia financeiras e orçamentária junto à comunidade universitária, representada por uma amostra intencionalmente escolhida dentro de sua estrutura organizacional.

A abordagem é predominantemente descritiva, com tratamento dos dados primários de forma qualitativa. O corte transversal abrange o período circunscrito a um ciclo orçamentário, que normalmente vai desde o planejamento orçamentário, passa pela sua execução, que coincide com o ano civil, e termina com a montagem do processo de prestação de contas no ano imediatamente subsequente. Diante desse período estabelecido, inclusive pela legislação, há necessidade peremptória de o corte transversal ser de abril de 1999 a abril de 2001.

Em estudo descritivo normalmente adotam-se duas etapas básicas: a primeira é responsável pela coleta de dados e a segunda pela descrição, análise e interpretação. A primeira etapa consistiu na: (a) coleta dos dados bibliográficos e documentais; (b) preparação do instrumento para entrevista semi-estruturada. A segunda etapa consistiu em: (a) organização e leitura do material coletado para tratamento e interpretação dos resultados obtidos; (b) na exploração e estudo dos dados coletas à luz do referencial teórico e dos objetivos da pesquisa.

Quanto aos fins, a pesquisa foi exploratória e descritiva. Exploratória porque, embora a UEM seja uma instituição com certa tradição e alvo de algumas pesquisas em diversas áreas de investigação, não se verificou a existência de estudos que abordem o seu ciclo orçamentário, sob o ponto de vista pelo qual a pesquisa abordou a questão. Descritiva, porque descreve o ciclo orçamentário nas suas diversas fases, bem como percepções, expectativas e sugestões do pessoal diretamente envolvido na autonomia de gestão financeira.

A pesquisa desenvolvida é caracterizada como um estudo de caso. Isto se fundamenta na idéia de que a análise de uma unidade de determinado universo possibilita a compreensão da generalidade do mesmo, como diz Gil (1995, p. 79). Assim, estudou-se com profundidade uma universidade nos aspectos relativos ao seu ciclo orçamentário, entendido como uma série de fases, que se repetem anualmente, segundo as quais os orçamentos são elaborados, aprovados, programados, executados e controlados.

3.2 Universo e amostra da pesquisa

O universo da pesquisa poderia ser imenso se fossem consideradas todas as instituições públicas de ensino superior do país, porém isto tornaria a pesquisa impraticável, considerando-se as limitações de ordem temporal e conjuntural, às quais está sujeita. Estas restrições fizeram com que se limitasse o universo da pesquisa a um estudo de caso: o da Universidade Estadual de Maringá – UEM.

A amostra desta pesquisa foi escolhida intencionalmente. Para sua escolha, levou-se em consideração o conceito articulado por Selltitz (1985, p. 85), em que a seleção de uma amostra intencional deve ser feita quando o objetivo não é generalizar os resultados, mas sim obter boas idéias, bons *insights* e opiniões críticas experientes, sendo recomendada para pesquisa cujo objetivo seja o entendimento, em profundidade, do caso em estudo.

3.3 Seleção dos sujeitos

Ensina Vergara (1997, p. 50) que: “Sujeitos de pesquisa são as pessoas que fornecerão os dados de que você necessita”.

Os sujeitos da pesquisa são o pessoal docente e técnico–administrativo diretamente envolvido no ciclo orçamentário da instituição e na autonomia de gestão financeira, como segue:

1. Ciclo Orçamentário: pesquisa documental.

- a) Órgãos envolvidos:
 - Assessoria de Planejamento
 - Pró – Reitoria de Administração
- b) Servidores de apoio envolvidos:
 - Assessor de Planejamento

- Diretor de Contabilidade e Finanças
- Contador da Coordenadoria de Orçamento
- Contadora Chefe da Divisão de Contabilidade

2. Autonomia de gestão financeira: entrevista.

Os entrevistados na pesquisa são os informantes-chaves. De acordo com Gil (1995, p.116) “informantes-chaves podem ser especialistas no tema em estudo, líderes formais ou informais, personalidades destacadas entre outras”.

Os informantes-chaves na entrevista da pesquisa estão assim constituídos:

- a) Administração Superior:
 - Reitora
 - Assessor de Planejamento
 - Diretor do Centro de Ciências Sociais Aplicadas
- b) Docentes:
 - Ex-reitor
 - Ex-assessor de Planejamento
 - Professor e autor do livro: Autonomia Universitária
 - Ex-Diretor Geral da Secretaria de Estado, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
 - Professor da disciplina de Contabilidade Pública e Orçamento
- c) Dois funcionários:
 - Diretor de Contabilidade e Finanças
 - Contador

O perfil institucional dos informantes pode ser visto no anexo 01

3.4 Método da coleta de dados

Esta etapa da pesquisa realizou-se com obtenção dos dados de fontes primárias, de acordo com o estabelecido na questão central, objetivos geral e específicos, através de:

- a) investigação nos documentos internos da UEM que dizem respeito ao assunto;
- b) entrevistas semi-estruturadas.

Para a investigação documental admitiu-se o entendimento de Vergara (1997), já mencionado no tópico *design* da pesquisa, ou seja, é a investigação realizada em documentos conservados no interior do órgão público (no caso, a UEM) e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, balancetes etc.

Utilizou-se também um roteiro de entrevista semi-estruturada aplicada aos informantes-chaves diretamente envolvidos nas questões abordadas. Ensinam Marconi e Lakatos (1980, p. 26) que a entrevista é um meio de obter informes de natureza profissional ao afirmar que “A entrevista é um encontro entre duas pessoas (ou mais), a fim de que uma delas obtenha informação a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social”.

O roteiro da entrevista (anexo 02) é composto de perguntas abertas que orientam a organização dos dados para descrição, interpretação e análise. Com o consentimento dos entrevistados as respostas foram gravadas e posteriormente transcritas na íntegra para análise e interpretação.

O instrumento da entrevista foi preliminarmente testado, com a finalidade de averiguar a sua adequada funcionalidade. Para produzir eficácia na obtenção dos dados primários foi feito um contato prévio com os informantes-chaves, via telefone ou pessoalmente, explicitando a eles os objetivos e a relevância da pesquisa no contexto da gestão universitária e solicitando a colaboração em conceder a entrevista e para assegurar-lhes a confidencialidade. Assim, foi possível realizar as entrevistas com todos os informantes inicialmente previstos. Os dados foram coletados no mês de abril do ano de 2001.

A opção por essa modalidade de coleta de dados teve como objetivo propiciar maior riqueza de detalhes.

3.5 Tratamento dos dados

O enfoque dado por Vergara (1997, p. 57) é:

Tratamento de dados refere-se àquela seção na qual se explica para o leitor como se pretende tratar os dados a coletar, justificando por que tal tratamento é adequado aos propósitos do projeto.

Neste estudo, são analisados os dados, tendo-se em vista os métodos de pesquisa selecionados e, ainda, a natureza do trabalho, que não exigem processos estatísticos. Assim, o

tratamento dos dados primários foi feito de forma qualitativa, tanto na investigação documental quanto na investigação por entrevista semi-estruturada.

Com relação especificamente à investigação por entrevista, construíram-se categorias a partir das variáveis constantes no roteiro para as entrevistas com os informantes-chaves. Trabalhar com categorias, na concepção de Gomes (1999, p. 67), “...significa agrupar elementos, idéias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso”.

Em seguida, o autor destaca ainda: “Na medida em que estamos tratando de análise em pesquisa qualitativa, não podemos nos esquecer de que, apesar de mencionarmos uma fase distinta com a denominação ‘análise’, durante a fase de coleta de dados a análise já poderá estar ocorrendo”. No presente estudo, ocorreu exatamente isso; de certo modo, as questões centrais colocadas pela pesquisa já foram vistas na dinâmica do processo de investigação, estando presentes nos vários estágios da investigação documental e via entrevista semi-estruturada.

No caso da entrevista, os blocos de análise são:

AUTONOMIA FINANCEIRA E ORÇAMENT’RIA:

1. relevância e experiência;
2. termo de autonomia na UEM;
3. fatores intervenientes;
4. relevância e premissa básica;
5. aperfeiçoamento do ciclo;

Para a quantificação das percepções dos 10(dez) informantes-chaves entrevistados, utilizou-se a estrutura da escala adotada por Brotti (2000, p. 61), a seguir:

Quadro 07 – Escala de mensuração

Nº INFORMANTES- CHAVES	% INFORMANTES- CHAVES	TERMOS UTILIZADOS
0	0	Nenhum
1 a 2	10 a 20	Grande minoria, poucos, alguns.
3 a 4	30 a 40	Minoria, menor/pequena parte/parcela, menos da metade.
5	50	Metade
6 a 7	60 a 70	Maioria, maior/grande parte/parcela, parcela expressiva/significativa, mais da metade.
8 a 9	80 a 90	Grande maioria, quase totalidade, praticamente todos.
10	100	Totalidade, unanimidade, todos.

Fonte: Brotti, M.G. (2000, p.61) - adaptado

A análise representa a aplicação lógica e indutiva do processo de investigação. A importância dos dados está em propiciar respostas demandadas pelas questões centrais, objetivos gerais e específicos.

3.6 Limitação da pesquisa

A pesquisa não abordou os aspectos acadêmicos e pedagógicos. Também não abordaram mecanismos operacionais utilizados pelo sistema de teleinformática no processamento da receita e da despesa que gera os relatórios exigidos por força de lei, como Demonstrações das Variações Patrimoniais, Balanço Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e outros relatórios, todos referentes ao orçamento e à execução orçamentária e financeira.

O foco central é o ciclo orçamentário das universidades públicas do Estado do Paraná, representadas pela Universidade Estadual de Maringá - UEM. Esta limitação se faz necessária por causa dos seguintes aspectos:

- o campo de pesquisa é relativamente novo;

- o grau de complexidade organizacional das universidades públicas é excessivamente alto;
- pretende-se relatar fatos e propor premissas básicas, não testar modelo.

Convém salientar que a metodologia empregada na pesquisa atesta resultados, observadas as cautelas a seguir:

- não se pode garantir que as observações do pesquisador sejam capazes de cobrir todos os pontos importantes requeridos pela pesquisa;
- da mesma forma que os aspectos subjetivos dos conceitos a serem abordados poderão limitar as ditas observações.

Neste contexto, recomenda-se cautela, pois, por mais abrangente que a pesquisa seja, ainda assim não haveria como cobrir todas as possíveis situações.

4. ESTUDO DE CASO: A UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ

4.1 Caracterização institucional

4.1.1 Enfoque retrospectivo

Até o ano de 1970, o atendimento às necessidades de ensino superior em Maringá e região era feito por três estabelecimentos: Faculdade Estadual de Ciências Econômicas, criada em 1959, com início de funcionamento no segundo semestre de 1960; Faculdade Estadual de Direito, criada em 1966, com começo das atividades no segundo período de 1966; e, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, criada em 1966, com cursos que tiveram seu funcionamento no primeiro semestre de 1967 e um outro no primeiro semestre de 1968. No conjunto, essas faculdades ofereciam um total de sete cursos: Economia, Direito, História, Geografia, Letras Anglo-Portuguesas e Letras Franco-Portuguesas.

A Lei n° 6034, de 06/11/69, autorizou a transformação desses estabelecimentos em Universidade Estadual. É importante ressaltar que essa mesma lei autorizou também a criação das universidades estaduais de Londrina e Ponta Grossa, fato este que significou a interiorização do ensino universitário no Paraná, uma vez que até então o Estado só contava com a Universidade Federal do Paraná e com a Universidade Católica do Paraná, ambas com sede na cidade de Curitiba.

Pelo Decreto Estadual n° 18.109, de 28/01/70, foi criada, sob a forma de Fundação de Direito Público, a Fundação Universidade Estadual de Maringá (FUEM).

Os primeiros anos de vida da instituição, abrangendo o período de 1970 a 1976, foram marcados pela ocupação gradativa do câmpus definitivo e pela implantação de 15 cursos de graduação.

O período de 1975-1976 foi caracteristicamente de institucionalização da Universidade, através da aprovação dos instrumentos que lhe deram amparo legal, bem como um período de redefinição do modelo estrutural e de organização acadêmico-administrativa adotado até então. Destacam-se como principais eventos neste período: aprovação em caráter definitivo do Estatuto (Decreto Estadual n° 532, de 26/05/75); reconhecimento da instituição pelo Governo Federal (Decreto n° 77.583, de 11/05/76); reconhecimento dos cursos criados após a implantação da Universidade; aprovação pelo Conselho Federal de Educação do Regimento Geral; e, implantação da reforma universitária (de acordo com o que preconiza a Lei n° 5540/68).

A partir de 1986, a Universidade começava a dar sinais de atuação na região de sua abrangência com a criação e implantação de um câmpus de extensão na cidade de Cianorte-PR, com dois cursos: Ciências Contábeis e Pedagogia. Em 1991, essa política de descentralização do ensino de graduação foi implementada com a criação e implantação do Campus Regional de Goioerê-PR, com dois cursos: Engenharia Têxtil e Licenciatura Plena em Ciências, através de um convênio firmado entre a Universidade e um consórcio intermunicipal, formado por sete municípios da região. Também foram criados e implantados mais dois câmpus, o de Cidade Gaúcha-PR e o de Diamante do Norte-PR. Acrescente-se, ainda, a Fazenda Experimental de Iguatemi-PR, que funciona como um laboratório para os alunos do curso de Ciências Agrárias, a Base Avançada do NUPÉLIA em Porto Rico-PR, o Centro de Pesquisa em Agricultura de Floriano-PR, que complementam o suporte universitário para as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

No ano de 1988, foram criados os cursos de Medicina e Odontologia, tendo como reflexo de imediato a implantação de um complexo de saúde, formado por um Hospital Universitário, uma Clínica Odontológica, um Hemocentro e uma Unidade de Psicologia Aplicada.

O Decreto Estadual nº 2276, de 11/01/88, instituiu a gratuidade do ensino superior, nas universidades e faculdades isoladas, mantidas pelo Estado do Paraná.

A Lei Estadual nº 9663, de 16/07/91, transformou em autarquias de direito público as fundações de ensino estaduais e, no caso da Fundação Universidade Estadual de Maringá – FUEM, esta passou a denominar-se Universidade Estadual de Maringá – UEM.

O ensino de pós-graduação *lato sensu* vem, desde o início da década de 80, aumentando o número de cursos de especialização oferecidos pela UEM, chegando ao ano de 2000 com 42 cursos em andamento.

No que diz respeito ao ensino de pós-graduação *stricto sensu*, no ano de 1986, foram criados os dois primeiros cursos de mestrado, sendo um de Química Aplicada e um outro na área de Ciências Biológicas. No ano 2000 são ofertados quinze cursos de mestrado.

Em 1992, foi implantado o primeiro curso de doutorado na UEM, sob a denominação de Ecologia de Ambientes Aquáticos Continentais. O segundo foi criado em 1997, na área de Ciências Biológicas. Em 1999 foram criados mais três cursos de doutorado nas áreas de Agronomia, Zootecnia e Engenharia Química, sendo que este último iniciou-se no ano de 2000.

As atividades de pesquisa apresentaram incremento substancial a partir de 1979, tanto no número de projetos quanto nas áreas de investigação científica, chegando ao ano

2000 com 98 grupos de pesquisas cadastrados no CNPq e 321 projetos de pesquisa em andamento.

Com os investimentos feitos na qualificação do corpo docente, desde o início da década de 80, tem-se observado substancial incremento das atividades de extensão, voltadas principalmente para o apoio ao ensino de 1º e 2º graus, pré-escolar e educação especial.

A partir de 1992, a UEM redirecionou seu sistema de crédito, passando de semestral para o regime seriado em seus cursos de graduação. Novas grades curriculares foram confeccionadas, com a obrigatoriedade de cada curso ter um projeto pedagógico, o que conduziria à identidade profissional e facilitaria a avaliação da qualidade do ensino que a instituição oferecia e viesse a oferecer. Também neste ano foi criada a editora da UEM, denominada EDUEM, com a finalidade básica de atender à comunidade científica.

Em 1996, foram implantadas uma livraria universitária e uma emissora de rádio FM, sintonizada no prefixo 106,9 MHZ.

Buscando uma maior integração com a comunidade local e regional, foram implantados em 1999, onze novos cursos de graduação. Atualmente, a UEM oferece 39 cursos em nível de graduação pelos seguintes câmpus: Câmpus-Sede, Câmpus Regional de Cianorte e Câmpus Regional de Goioerê.

O acervo bibliográfico da UEM está constituído de 133.540 livros, 11.817 periódicos, 3.519 micro fichas, 2.065 monografias, 2.654 dissertações/teses, dentre outros acervos. Possui uma rede de informação interligada como ALTAVISTA, COMUT – Programa de Comutação Bibliográfica, INTERNET etc.

Os recursos humanos estão constituídos de 1.293 docentes, dos quais 159 graduados, 156 especialistas, 511 mestrados, 410 doutorados, 55 pós-doutorados e 02 livres docentes. Os servidores técnico-administrativos chegam a 2.415.

Um fato recente que marcou a história da instituição é que a partir de 1999, foi implantada, em caráter provisório, a autonomia de gestão financeira da Universidade, constante no Termo de Autonomia assinado, pela primeira vez, em 18 de março de 1999. Para o ano 2000 foi assinado outro termo também em caráter de provisoriedade. Para o ano 2001, até o mês de junho, ainda não havia termo de autonomia acordado.

4.1.2 Regime jurídico da UEM

O atual regime jurídico da universidade Estadual de Maringá foi dado pela Lei Estadual nº 9663, de 16 de julho de 1991, transformando-a em autarquia de direito público.

4.1.3 Autonomia de gestão financeira e fontes de recursos da UEM

Na UEM, a autonomia de gestão financeira constitui-se em dispositivo estatutário especificado no seu artigo 4º, que diz:

Art. 4º. A autonomia financeira consiste na faculdade de:

- I. administrar o seu patrimônio e dele dispor, observada a legislação;
- II. fixar taxas ao corpo discente, referentes aos cursos de graduação, mestrado, doutorado, especialização, aperfeiçoamento e extensão, bem como anuidades ou mensalidades referentes aos três últimos;
- III. aceitar subvenções, doações, legados e cooperação financeira proveniente de convênios com entidades públicas e privadas;
- IV. organizar e executar o orçamento de sua receita e despesa cabendo ao responsável pela aplicação dos recursos e prestação de contas;
- V. administrar os rendimentos próprios;
- VI. contrair empréstimos para a construção e aquisição de bens imóveis e para a compra e montagem de equipamento de ensino e pesquisa, bem como de tudo quanto for necessário ao perfeito funcionamento da instituição.

Apesar de ainda constar no item II a fixação das mensalidades escolares, o Decreto Estadual nº 2276, de 11/01/88, instituiu a gratuidade do ensino superior a partir daquela data, em todas as universidades e faculdades isoladas mantidas pelo Estado do Paraná.

Constitui-se também em dispositivo estatutário as fontes de recursos para a manutenção da UEM, assim estabelecendo o artigo 103 do Estatuto:

Art. 103. Constituem rendimentos da Universidade:

- I. dotação global consignada anualmente no orçamento do Estado do Paraná, para a sua manutenção e desenvolvimento;
- II. dotações que lhe forem atribuídas, anualmente, nos orçamentos da União, do Município de Maringá e de outros municípios;
- III. subvenções e doações;
- IV. rendas de bens e valores patrimoniais;
- V. rendas provenientes de serviços prestados;
- VI. contribuições escolares;
- VII. rendas eventuais.

4.2 Apresentação dos resultados da pesquisa

Esta pesquisa preocupou-se em contribuir para o pleno exercício da autonomia financeira das universidades públicas, propondo premissas básicas para o aperfeiçoamento da gestão do ciclo orçamentário dessas instituições. Especificamente, estudou dois eixos intimamente interligados entre si, que são as questões orçamentárias e as financeiras. Na questão orçamentária, tanto de planejamento quanto de execução, admitiu-se a investigação documental realizada em documentos conservados no interior da UEM, analisando o ciclo orçamentário vigente na universidade, descrevendo suas atividades, modos operativos e informativos, como instrumento de gestão universitária. Foram propostas, ainda, premissas básicas para melhoria do ciclo orçamentário que contribuam para que as universidades públicas exerçam a autonomia financeira com mais eficácia. Na questão da autonomia financeira, adotou-se a investigação através da entrevista aplicada aos informantes-chaves diretamente envolvidos no assunto tratado, procurando evidenciar a percepção de professores e dirigentes sobre a questão da autonomia financeira e identificando os fatores facilitadores e dificultadores para a implantação do pleno exercício desta autonomia na UEM.

Portanto, a análise dos dados é feita considerando-se dois eixos principais: o primeiro, refere-se ao ciclo orçamentário e o segundo, à autonomia financeira.

4.2.1 Ciclo orçamentário

O ciclo orçamentário apresenta três blocos principais: o primeiro refere-se ao processo de planejamento orçamentário; o segundo, ao processo de execução orçamentária; e, o terceiro, ao processo de prestação de contas.

4.2.1.1 Processo de planejamento orçamentário

As ações relacionadas ao processo de planejamento orçamentário na Universidade Estadual de Maringá (UEM) estão a cargo de um órgão denominado Coordenadoria de Orçamento, que pertence à Assessoria de Planejamento da instituição. Cabem a esta todas as atividades relativas ao processo do orçamento institucional. Este processo envolve a elaboração dos seguintes documentos básicos de gestão administrativa: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA). Soma-se também, em nível interno, a capacidade financeira destinada às várias unidades

componentes da estrutura organizacional, que são executoras dos recursos e assumem um caráter de centro de custo.

A UEM é parte integrante na elaboração do PPA e da LOA do Estado do Paraná. O órgão central estadual responsável pela coordenação do processo é a Secretaria do Estado da Fazenda – SEFA, através da Coordenadoria de Orçamento e Programação – COP. O Sistema utilizado pela SEFA/COP denomina-se Sistema de Elaboração e Controle Orçamentário – COP, ou simplesmente Sistema – COP, e possui alto grau de informatização, que é operacionalizado pela Companhia de Informática do Paraná - CELEPAR.

É um sistema *on-line* de teleinformática que processa todas as informações inerentes ao processo orçamentário da administração direta e indireta do Estado, inclusive o da UEM.

Na estrutura de montagem do PPA e da LOA, a Universidade Estadual de Maringá constitui-se em uma unidade do órgão Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Na LDO, não existe qualquer ligação e envolvimento da instituição.

4.2.1.1.1 Plano plurianual

A UEM, por ser uma entidade estadual instituída no regime jurídico na forma de autarquia de direito público, tem sido parte integrante na elaboração do Plano Plurianual do Governo do Estado.

Cumprindo o dispositivo legal de encaminhamento com até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro de mandato do chefe do poder executivo estadual, a UEM utiliza-se do Sistema COP para ter acesso à inclusão dos seus dados na elaboração do PPA, que é processado mediante codificação.

Dentro de um cronograma de atividades fixado pelas secretarias estaduais de planejamento e de finanças, que foi de 01/05 a 09/07/99, a UEM teve acesso ao Sistema COP de elaboração do PPA 2000-2003, do Governo do Estado. O acesso somente foi possível mediante o credenciamento da chave e senha do usuário e a sua conseqüente habilitação para utilizar o sistema.

As telas iniciais representam o acesso ao sistema.

A inclusão das informações no PPA se dá fundamentalmente no preenchimento de cinco telas, quais sejam: (a) identificação e interação do programa; (b) objetivos; (c) ações; (d) receita por fontes de recursos do tesouro; e, (e) receita de outras fontes de recursos.

Resumidamente, em termos de programação de recursos, o PPA do Estado do Paraná apresenta a seguinte *performance* para a UEM no quadriênio 2000-2003:

- a) programa: desenvolvimento do ensino superior;
- b) interação: com vários organismos federais, estaduais, municipais e outras atividades;
- c) objetivos: (1) formar pessoas habilitadas para a investigação filosófica, científica e literária, para o exercício de profissões liberais, técnico-científicas e do magistério, oferecendo 29 cursos de graduação e 50 cursos de pós-graduação, atendendo em torno de 11.000 alunos; e, (2) utilizar o Hospital Universitário como campo de estágio para alunos da área, propiciando o atendimento de aproximadamente 100.000 pessoas carentes de uma região que abrange 109 municípios;
- d) ações: manter o ensino superior; manter o Hospital Universitário; construir e reformar obras no câmpus-sede; construir e reformar obras nos câmpus regionais de Goioerê, Cianorte, Arenito e do Noroeste; executar pavimentação asfáltica; iluminar pista de atletismo e ampliar o Hospital Universitário;
- e) recursos do tesouro do Estado: para o ano 2000, R\$ 98.616.100,00; 2001, R\$ 113.408.500,00; 2002, R\$ 130.419.800,00; e, 2003, R\$ 149.982.700,00;
- f) recursos de outras fontes: para o ano 2000, R\$ 27.600.800,00; 2001, R\$ 31.740.900,00; 2002, R\$ 36.502.100,00; e, 2003, R\$ 41.977.300,00.

A investigação documental mostra que o Plano Plurianual evidencia o programa executado pela universidade, seus objetivos, metas e fontes de receita que o custeiam no período 2000-2003. A UEM se utiliza do sistema de teleinformática para ter acesso à inclusão dos seus dados na elaboração do Plano Plurianual do Estado. As informações por ela mencionadas no sistema são provenientes:

- a) no caso de obras e instalações: do plano de obras aprovado pelos conselhos superiores e do projeto de financiamento em negociação junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- b) no caso de equipamentos: do plano emergencial de reequipamento institucional desenvolvido pela Assessoria de Planejamento;
- c) no caso de programas de duração continuada: tem como base principal a execução orçamentária de exercícios anteriores, considerados os efeitos da inflação sobre os valores da execução e as novas iniciativas aprovadas pelos órgãos internos com anuência da administração superior. Não é, portanto, fruto de um sistema de planejamento institucional, pois a UEM não dispõe de

um plano global de desenvolvimento ou de um plano de ação que sirva de instrumento balizador de suas decisões.

Nenhuma despesa de capital é realizada na universidade, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sem sua inclusão no PPA ou em lei prévia que autorize e fixe o montante de dotações que deve constar no orçamento da instituição durante o prazo de sua execução.

O processo, na sua essência, vai ao encontro do que foi visto no referencial teórico, onde se explicitam os objetivos e pretensões da administração, quanto às despesas de capital e outras delas decorrentes e aos programas de duração continuada.

Quem elabora o Plano Plurianual é o executivo e quem aprova é o legislativo. O PPA atualmente em vigência abrange um período de quatro anos (2000-2003) e está aprovado pela Lei Estadual nº 12.824, de 28 de dezembro de 1999, que no seu artigo 1º diz: “Fica aprovado o Plano Plurianual para o período 2000 a 2003, conforme anexos I, II e III integrantes desta lei, elaborado em consonância com as determinações constitucionais, contendo as diretrizes e prioridades para o quadriênio”.

4.2.1.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A investigação documental mostra que a universidade não participa em qualquer momento na elaboração da lei que estabelece as diretrizes orçamentárias para as entidades estaduais, mesmo sendo ela uma entidade autárquica de direito público.

As Leis de Diretrizes Orçamentárias para o Estado do Paraná, denominadas LDO, nos anos 2000 e 2001, foram aprovadas respectivamente pelas leis n.ºs 12.605 de 06/07/99 e 12.895 de 06/07/2000. Mesmo não ocorrendo a participação da UEM neste processo, a LDO traz, no seu bojo, questões que afetam diretamente os interesses da instituição. Analisando a LDO, especificamente a de 2001, que contempla as normas exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, são os seguintes os principais pontos que afetam diretamente os interesses da universidade:

- a) A elaboração do seu orçamento deve discriminar a despesa por unidade orçamentária, indicando, para cada categoria econômica, o grupo de despesa, a modalidade de aplicação, o elemento e o subelemento de despesa, a fonte de recursos e o valor.
- b) O orçamento da universidade em nível de Estado consubstancia-se em um documento denominado de Quadro de Detalhamento das Despesas (QDD).

- c) As obras e instalações estão contidas em um plano de obras da universidade aprovado na forma de anexo ao orçamento geral do Estado, constituindo-se praticamente em um outro orçamento, sujeito às normas e procedimentos exigidos pelos órgãos estaduais.
- d) O orçamento da universidade contido no orçamento geral do Estado tem a sua receita estimada e as despesas fixadas segundo os preços vigentes em 1º de julho, podendo ou não ser atualizadas antes do início da execução orçamentária, mediante a aplicação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP/DI, da Fundação Getúlio Vargas.
- e) As receitas da universidade serão programadas para atender prioritariamente às despesas com pessoal e encargos sociais, serviços da dívida, precatórios judiciais, contrapartidas de financiamento e manutenção de atividades e de bens públicos.
- f) Os recursos do Tesouro Geral do Estado destinado à universidade serão apresentados nos orçamentos próprios dessas instituições.
- g) Os recursos da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SETI, onde estão inclusos os recursos destinados à universidade, corresponde a 3% aplicado sobre o saldo remanescente após deduzir do total dos recursos as despesas consideradas compulsórias (folha de pagamento, serviço da dívida, precatórios, aplicação de percentuais por força de dispositivos constitucionais em determinadas atividades e órgãos, dentre outros).

Como se vê, são vários os assuntos que afetam diretamente a UEM, sem ela ser convocada a ter um mínimo de envolvimento na elaboração de LDO.

Outro fato observado é a inexistência, internamente, de diretrizes orçamentárias nos moldes estabelecidos no referencial teórico.

4.2.1.1.3 Lei Orçamentária Anual

O instrumento balizador para confecção da Lei Orçamentária Anual é a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Com a LDO aprovada e a sua disposição, a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, dentro do seu percentual fixado na aludida lei, estabelece os valores que suas unidades serão contempladas com a previsão de fonte “00”-recursos do tesouro geral do Estado (TGE), inclusive a unidade UEM. Esses valores,

denominados tetos, desencadeiam o processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual, que antes de ser aprovada pelo poder legislativo é denominada, por força de dispositivo legal, Projeto de Lei Orçamentária Anual ou simplesmente Proposta Orçamentária.

Junto a esta previsão, é estabelecido o cadastro de projetos/atividades. Nos últimos anos têm sido indicadas duas atividades e uma operação especial, quais sejam: “Administração e Manutenção do Ensino Superior na UEM”, “Administração e Manutenção do Hospital Universitário em Maringá” e “Encargos com Precatórios”.

Na UEM, a elaboração da Proposta Orçamentária Anual inicia-se no final do mês de julho a meados do mês de agosto de cada ano, quando a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior encaminha através de *e-mail* ou de ofício, um quadro informando os valores dos tetos com recursos do tesouro do Estado destinados à universidade para o ano subsequente, fixados por agrupamento de despesa e comumente conhecidos como em nível das sete contas. São elas: (1) Pessoal e Encargos Sociais; (2) Juros e Encargos da Dívida; (3) Outras Despesas Correntes; (4) Investimentos; (5) Inversões Financeiras; (6) Amortização da Dívida; e, (7) Outras Despesas de Capital.

De posse desse teto, a administração superior da universidade começa um árduo processo de negociação junto a diversos segmentos do Estado, tais como: Gabinete do Governador, Secretários de Estado, Assembléia Legislativa; Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior (APIESP), reivindicando a ampliação do teto global, de modo que o desenvolvimento e a manutenção da universidade ocorram dentro de um padrão mínimo aceitável. Somente após a apresentação de vários estudos e demonstrativos da execução orçamentária da receita e da despesa junto às entidades estaduais e, sobretudo, com muito diálogo, chega-se a um valor de consenso como teto. Esse valor passa a constituir-se em uma cláusula contida no Termo de Autonomia assinado entre a UEM e o Governo do Estado.

A Coordenadoria de Orçamento da Universidade, de posse do valor do teto definitivo dos recursos do tesouro do Estado e dos valores considerados como de outras fontes, obtidos através de métodos estatísticos de projeção que toma como base a execução orçamentária de exercícios anteriores, dá início à montagem da Proposta Orçamentária da UEM junto ao Governo do Estado.

A Proposta Orçamentária é feita através do Sistema COP. Ao se alimentar o sistema, além de se obterem relatórios/formulários que se consubstanciam na Proposta Orçamentária da UEM, tem-se também a inclusão das informações na Proposta Orçamentária Geral do Estado do Paraná, que até 30/09 de cada ano deverá ser encaminhada à Assembléia Legislativa para apreciação e aprovação.

O acesso ao sistema COP de elaboração da Proposta Orçamentária somente é possível mediante o credenciamento da chave e senha do usuário. As telas iniciais representam acesso ao sistema.

Os valores das receitas estimadas e das despesas fixadas são feitos segundo os preços vigente em 1º de julho do ano imediatamente anterior àquele a que se refere a projeção de receita e despesa.

A Proposta Orçamentária da UEM constitui-se das seguintes telas do sistema: (a) elaboração da receita; (b) objetivos; (c) metas; (d) despesa por atividade e fonte de recursos; (e) detalhamento de custos; (f) memória de cálculo; (g) programa de obras; (h) recursos humanos à disposição; (i) recursos de veículos à disposição; (j) recursos de edificações à disposição; e, (l) recursos de informática à disposição.

Cada tela, depois de processada, constitui-se em um relatório. O conjunto desses relatórios é o que se denomina de Proposta Orçamentária da Universidade ao Governo do Estado.

O Sistema COP é alimentado com os limites por agrupamento de despesas, ou seja, sete contas, o que leva a alertar que a entrada no sistema com limites superiores aos estabelecidos nos tetos aprovados é barrada pelo próprio sistema.

Em síntese, especificamente para o ano 2000, a Proposta Orçamentária da UEM apresentou a seguinte *performance* de acordo com os relatórios emitidos pelo sistema:

- a) Receitas: estão distribuídas em dois blocos: as que são de origem do Tesouro Geral do Estado (TGE) e as que são de outras fontes (OF). As receitas do TGE, na forma de transferências ordinárias mencionadas na cláusula de autonomia financeira no Termo de Autonomia, atingiram R\$ 77.991.930,00, que acrescidos de R\$ 6.329.000,00 de receitas provenientes da venda de ações de empresa estatal e R\$ 796.130,00 de operações de crédito garantidas pelo Estado, totalizaram R\$ 85.117.060,00. Do lado das receitas de OF, têm-se R\$ 13.700.000,00 de receitas próprias, R\$ 15.749.800,00 de convênios e R\$ 7.165.170,00 de operações de crédito, totalizando R\$ 36.614.770,00. Somando-se receitas do TGE e OF, para o ano 2000, chega-se ao montante de R\$ 121.732.030,00.
- b) Objetivos: estão indicados para cada atividade e operação especial. Na atividade “Administração e Manutenção do Ensino Superior na UEM”, tem-se: (I) formar pessoas habilitadas para a investigação filosófica, científica e literária, para o exercício das profissões liberais, técnico-científica, técnico-

artística e do magistério; (II) promover a cultura através da pesquisa e do desenvolvimento das ciências, letras e artes; (III) prestar serviços à comunidade; e, (IV) buscar dotar a UEM de infra-estrutura com edificações, equipamentos e acervo bibliográfico indispensável ao seu papel de centro criador e difusor da cultura. Na atividade “Administração e Manutenção do Hospital Universitário em Maringá”, consta: (I) servir de campo de estágio e treinamento para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação do Centro de Ciências Biológicas, de Ciências da Saúde e de outras áreas da universidade; e (II) prestar assistência médica, farmacêutica e de enfermagem à comunidade regional, abrangendo cerca de 131 municípios. Na operação especial “Encargos com precatórios – UEM”, menciona: prover recursos para pagamento de precatório, de acordo com o artigo 100 da Constituição Federal e artigo 98 da Constituição Estadual.

- c) Metas: também foram indicadas por atividade e operação especial. A atividade: “Administração e Manutenção do Ensino Superior na UEM”, contém as seguintes metas: manter 9.100 alunos de graduação, manter 1.400 alunos de pós-graduação *lato sensu*, manter 600 alunos de pós-graduação *stricto sensu*, manter 500 bolsistas, apoiar 180 eventos, manter 300 pesquisas de docentes, efetuar 100 publicações científicas, renovar 200 assinaturas de periódicos, promover 200 cursos de extensão, manter 5 câmpus de extensão etc. Na atividade “Administração e Manutenção do Hospital Universitário em Maringá”, destacam-se: realizar 100.000 prontos-atendimentos médicos, realizar 1.600 atendimentos laboratoriais, realizar 1.000 cirurgias, proceder a 4.500 internações, etc. Por fim, na operação especial: “Encargos com Precatórios – UEM” menciona-se: pagar 5 precatórios exigidos por determinação judicial.
- d) Despesa por Atividade e Fontes de Recursos: somando-se as duas atividades e a operação especial em nível de Estado, os valores ficaram assim constituídos no orçamento da UEM para o ano 2000: (I) Do TGE, R\$ 84.138.000,00 destinados a pessoal e encargos sociais, R\$ 182.930,00 para outras despesas correntes e R\$ 796.130,00 para investimentos, totalizando R\$ 85.117.060,00; e, OF R\$ 1.149.000,00 referentes a pessoal e encargos sociais, R\$ 16.916.000,00 concedidos a outras despesas correntes; R\$ 18.279.970,00 aplicados em investimentos; e, R\$ 270.000,00 de inversões financeiras,

chegando ao montante de R\$ 36.614.970,00. Despesas das duas atividades e da operação especial, juntas, e considerando TGE e OF, atinge-se um total geral de R\$ 121.732.030,00.

- e) Detalhamento de Custos: os itens de custos especificados referem-se basicamente a um minucioso detalhamento, por atividade, das despesas da UEM com pessoal e encargos sociais, materiais de consumo, serviços de terceiros, obras e instalações e equipamentos. Os custos foram de R\$ 114.955.100,00 para a “Administração e Manutenção do Ensino Superior na UEM”, R\$ 6.594.000,00 para “Administração e Manutenção do Hospital Universitário em Maringá” e R\$ 182.930,00 para “Encargos com Precatórios – UEM”.
- f) Memória de Cálculo: o sistema deixou registrados os cálculos efetuados para detalhamento dos custos.
- g) Programa de Obras: a relação de obras previstas para o ano 2000 chegou a 37.424 m² de construção, 77.100m² de pavimentação e 15.644 metros lineares de iluminação pública, demandando R\$ 796.130,00 de recursos do TGE e R\$ 12.430.970,00 de OF. O total de recursos do programa de obras atingiu R\$ 12.430.970,00.
- h) Recursos Humanos à Disposição: foram mencionados 3.608 servidores existentes na data da elaboração de Proposta Orçamentária e com uma previsão de acréscimo de 250 para o ano 2000.
- i) Recursos de Veículos à Disposição: foram indicados 54 veículos como já existentes e com a previsão de aquisição de mais de 6 para o ano 2000.
- j) Recursos de Edificações à Disposição: na época da elaboração da proposta orçamentária foram considerados 199.470 m² de construções existentes e com previsão de construção para o ano seguinte de 57.335m².
- k) Recursos de informática à Disposição: foram especificados 1 computador de grande porte, 2 de miniporte, 176 micros, 151 impressoras e 54 *software*. Para 2000, um acréscimo de 20 micros e 20 impressoras.

4.2.1.1.3.1 Tramitação da proposta orçamentária da UEM

Após a inclusão das informações no Sistema COP e a geração dos relatórios na forma de proposta orçamentária, esta é analisada informalmente pelo Conselho de

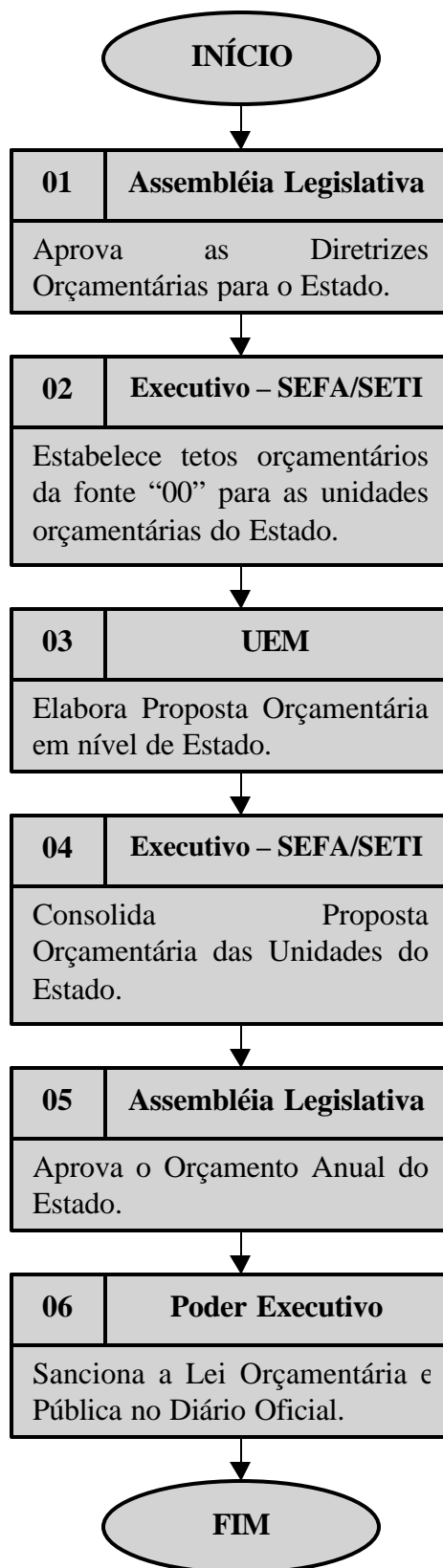
Administração – CAD, que poderá propor modificações, desde que não impliquem em alteração no teto orçamentário estabelecido para a fonte “00” - TGE.

Com a anuência do CAD, a proposta é encaminhada a SETI para consolidação com outras unidades da própria Secretaria. Posteriormente, é encaminhada à SEFA/COP para consolidação da proposta em nível de Estado. De posse da proposta final, o Chefe do Executivo encaminha ao Legislativo para análise e aprovação.

Na Assembléia Legislativa do Estado, a proposta será analisada pela Comissão de Orçamento e Finanças, que a apresenta em plenária para discussão, emendas e votação, em três seções. Após aprovação, retorna ao Executivo.

De posse da proposta orçamentária aprovada, o Executivo sanciona e publica, transformando-a em Lei Orçamentária Anual (LOA) para o período financeiro.

Fluxograma nº 01 – Rotinas de operacionalização da proposta orçamentária em nível de Estado.



Fonte: Motta, W. F. (1996, p.61)

4.2.1.1.3.2 Estrutura do sistema orçamentário da UEM

A estrutura do sistema orçamentário da Universidade Estadual de Maringá está constituída de partes intimamente interligadas entre si: em nível de Estado e em nível de UEM.

4.2.1.1.3.2.1 Em nível de Estado

Logo no início do mês de janeiro de cada ano, a Secretaria de Estado da Fazenda, através da sua Coordenadoria de Orçamento e Programação, emite um conjunto de relatórios designado Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD), para cada atividade que a UEM executa no transcorrer do ano e, no final, apresenta o resumo geral. As atividades executadas para o ano 2000 foram três: (1) Administração e Manutenção do ensino Superior na UEM; (2) Administração e Manutenção do Hospital Universitário em Maringá; e, (3) Encargos com Precatórios – UEM.

Esse QDD assume o caráter de Orçamento da UEM em nível de Estado. Isto porque o controle orçamentário dos órgãos estaduais sobre a universidade ocorre exatamente em cima das informações nele contidas e em nível nele discriminado, ou seja, por natureza da despesa, fontes de recursos e valor.

A seguir, encontra-se a estrutura do QDD da UEM para o ano 2000, com informações emitidas em 27/01/2000. A título de visualização e conhecimento, foram tomadas apenas algumas naturezas de despesa devido a extensidade de que se constitui o aludido documento.

Quadro 08 – Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD – (modelo)

Administração e Manutenção do Ensino Superior em Maringá (198)

ESTADO DO PARANÁ SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA – SEFA COORDENAÇÃO DE ORÇAMENTO E PROGRAMAÇÃO – COP ÓRGÃO: SECRETARIA DE ESTADO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR UNIDADE: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ PROJ/ATIV/OP. ESP. ADMINISTRAÇÃO MANUTENÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NA UEM DOTAÇÃO: 4532.12364252.198								
RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS EM R\$ 1,00								
NATUREZA DA DESPESA	F O N T E	ORÇAMEN TO INICIAL (1)	ORÇAMEN TO PROGRAMA DO (2)	RECURSOS A PROGRAMAR (3)	TOTAL ORÇAMEN TÁRIO (4) = (2) + (3)	TOTAL EMPENHA DO (5)	SALDO PROGRA MADO (6) = (2) – (5)	PAGO ATÉ 27/01/00 (7)
PESS. E ENC.								
31900400	00	2.000.000	600.000	1.400.000	2.000.000	16.598,19	583.401,81	54,93
31901100	00	75.179.000	22.553.700	52.625.300	75.179.000	3.021,96	22.550.678	1.965,75
31901100	25	6.329.000	1.898.700	4.430.300	6.329.000	0,00	,04	0,00
							1.898.700,00	
OUT. D CORR.								
33903000	50	3.100.000	310.000	2.790.000	3.100.000	93.249,88	216.750,12	8.823,65
33903000	81	800.000	80.000	720.000	800.000	53.336,50	26.663,50	10.000,00
33903000	82	100.000	10.000	90.000	100.000	202,50	9.797,50	0,00
INVESTIMENT.								
44905100	20	796.130		796.130	796.130	0,00	0,00	0,00
44905100	50	2.085.000	250.000	1.835.000	2.085.000	776,65	249.223,35	0,00
44905100	51	6.345.170		3.345.170	6.345.170	0,00	0,00	0,00
44905100	81	1.929.200	25.000	1.904.200	1.929.200	0,00	25.000,00	0,00
INV. FINANC.								
45905200	50	100.000		100.000	100.000	0,00	0,00	0,00
45905200	81	50.000		50.000	50.000	0,00	0,00	0,00

Obs.: Trata-se de uma amostragem da estrutura do QDD.

Quadro 09 – Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD (modelo)

Administração e Manutenção do Hospital Universitário em Maringá
(199)

ESTADO DO PARANÁ SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA – SEFA COORDENAÇÃO DE ORÇAMENTO E PROGRAMAÇÃO – COP ÓRGÃO: SECRETARIA DE ESTADO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR UNIDADE: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ PROJ/ATIV/OP. ESP. ADMINISTRAÇÃO E MANUTENÇÃO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO EM MARINGÁ DOTAÇÃO: 4532.12302252.199								
RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS EM R\$ 1,00								
NATUREZA DA DESPESA	F O N T E	ORÇAMEN TO INICIAL (1)	ORÇAMEN TO PROGRAMA DO (2)	RECUR- SOS A PROGRAM AR (3)	TOTAL ORÇAMENTÁ RIO (4) = (2) + (3)	TOTAL EMPENHA DO (5)	SALDO PROGRA MADO (6) = (2) – (5)	PAGO ATÉ 27/01/00 (7)
OUT. D CORR.								
33903000	81	2.500.000	250.000	2.250.000	2.500.000	118.809,26	131.190,74	14.156,25
33903900	81	500.000	50.000	450.000	500.000	22.762,13	27.237,87	1.799,31
33903900	82	20.000	2.000	18.000	20.000	0,00	2.000,00	0,00
33903900	84	20.000	2.000	18.000	20.000	0,00	2.000,00	0,00
INVESTIMENT.								
44905100	50	200.000		200.000	200.000	0,00	0,00	0,00
44905100	81	1.829.000	270.000	1.559.000	1.829.000	0,00	270.000,00	0,00
INV. FINANC.								
45905200	50	50.000		50.000	50.000	0,00	0,00	0,00

Obs. Trata-se de uma amostragem da estrutura do QDD.

Quadro 10 – Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD (modelo)

Encargos com Precatórios – UEM (015)

ESTADO DO PARANÁ SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA – SEFA COORDENAÇÃO DE ORÇAMENTO E PROGRAMAÇÃO – COP ÓRGÃO: SECRETARIA DE ESTADO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR UNIDADE: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ PROJ/ATIV/OP. ESP. ENCARGOS COM PRECATÓRIOS - UEM DOTAÇÃO: 4532.28846999.015								
RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS EM R\$ 1,00								
NATUREZA DA DESPESA	F O N T E	ORÇAMEN TO INICIAL (1)	ORÇAMEN TO PROGRAMA DO (2)	RECUR. A PROGRA MAR (3)	TOTAL ORÇAMEN TÁRIO (4) = (2) + (3)	TOTAL EMPENHA DO (5)	SALDO PROGRA MADO (6) = (2) – (5)	PAGO ATÉ 27/01/00 (7)
OUT. D. CORR. 33909100	00	182.930		182.930	182.930	0,00	0,00	0,00
T. O. D. CORR.	T	182.930		182.930	182.930	0,00	0,00	0,00
	T	182.930		182.930	182.930	0,00	0,00	0,00
	OF					0,00	0,00	0,00
TOTAL		182.930		182.930	182.930	0,00	0,00	0,00

Onde:

Fontes de Recursos:

00	Recursos do Tesouro Geral do Estado
20	Operação de Crédito Interna Vinculada (Estado)
25	Venda de Ações (empresa estatal)
50	Recursos Próprios – Diretamente Arrecadado
51	Operação de Crédito Interna (UEM)
81	Convênios com Órgãos Federais
82	Convênios com Órgãos do Estado
84	Outros Convênios

Natureza da Despesa:

3190.04.00	Pessoal – Contratação por Tempo Determinado
3190.11.00	Pessoal – Vencimentos e Vantagens Fixas
3390.30.00	Material de Consumo
3390.39.00	Outros Serviços Terceiros – Pessoa Jurídica
3390.91.00	Sentenças Judiciais
4490.51.00	Obras e Instalações
4490.52.00	Equipamentos e Material Permanente
4590.52.00	Equipamentos e Mat. Permanente (Já em utilização)

A análise e interpretação dos dados resultantes da investigação documental mostram que o orçamento da UEM, em nível de Estado, aponta para três pontos que afetam diretamente a instituição, quais sejam:

1. No QDD, na coluna “Orçamento Inicial” consta o valor orçamentário aprovado pelo Estado para a UEM no ano 2000. Logo a seguir, vêm as colunas “Orçamento Programado” e “recursos a Programar”. Estas duas colunas representam: a primeira, os valores orçamentários para a UEM utilizar imediatamente; a segunda, os recursos que, apesar de aprovados oficialmente, encontram-se bloqueados, portanto em indisponibilidade. Percebe-se que não são somente os recursos do tesouro do Estado que ficam em indisponibilidade, mas também os recursos gerados pela própria instituição na forma de prestação de serviços, doações, contribuições escolares de pós-graduação ou outras. Inclusive os recursos provenientes dos convênios firmados com as entidades federais, estaduais, municipais e da iniciativa privada. A liberação destes recursos bloqueados na forma de “Recursos a Programar” depende de análise e autorização do Governo do Estado, mediante a elaboração de processo de alteração orçamentária.
2. O orçamento da UEM em nível de Estado aponta que a programação ocorre em um nível bastante detalhado da natureza da despesa; acrescente-se ainda que esse detalhamento ocorre por fonte de recursos. Qualquer remanejamento de valor por natureza de despesa ou de fonte de recursos é feito através de processo de alteração orçamentária encaminhado aos órgãos estaduais, que emitem análise, parecer e posterior aprovação ou não do ajuste solicitado.
3. A atividade “Administração e Manutenção do Hospital Universitário em Maringá” não contempla no seu bojo recursos destinados para o grupo de despesa com pessoal e encargos sociais. Todo o valor da folha de pagamento com os seus respectivos encargos sociais do hospital universitário estão contemplados na atividade “Administração e Manutenção do Ensino Superior na UEM”. Assim, os custos da atividade inerente ao hospital universitário ficam totalmente prejudicados.

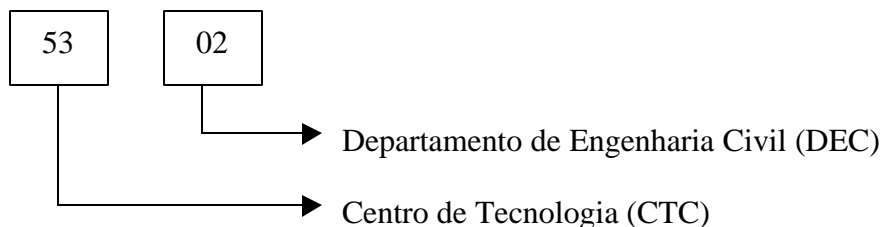
4.2.1.1.3.2.1 Em nível interno

A estrutura do sistema orçamentário da UEM em nível interno abrange: (1) uma classificação institucional, (2) uma classificação funcional das subatividades, também conhecida por ações programáticas, (3) uma codificação das subfontes de recursos, e (4) a classificação econômica da despesa.

1. Classificação Institucional: está representada por quatro dígitos, dos quais os dois primeiros indicam o órgão e os dois seguintes indicam a unidade deste órgão. Visando a uma melhor classificação e identificação dos órgãos e unidades, a classificação institucional está distribuída em quatro grandes grupos, a saber:

- Reitoria (Programa de Administração Centralizada): começa com os dígitos “0” ou “1”.
- Hospital Universitário Regional de Maringá: começa com o dígito “4”.
- Câmpus Extensão: começa com o dígito “2”.
- Centros Universitários: começam com o dígito “5”.

A título de exemplificação, encontra-se a seguir, a classificação institucional do Departamento de Engenharia Civil do Centro de Tecnologia, cujo código é 53.02.



A classificação institucional na UEM está constituída de onze órgãos e cinquenta e cinco unidades orçamentárias. O anexo 3 mostra, na íntegra, toda a classificação institucional utilizada pela universidade.

2. Classificação Funcional das Subatividades: são também denominadas de ações programáticas ou atividades internas. A estrutura da classificação funcional das subatividades consiste basicamente no desdobramento da classificação estabelecida pelo Estado. No orçamento da UEM em nível de Estado, consubstanciado no QDD, o menor nível de classificação é o da atividade. Em nível interno, esta atividade é desmembrada em várias subatividades, de acordo com a necessidade de detalhamento da UEM. Esta classificação funcional das subatividades compõe-se de três dígitos, distribuídos em grandes grupos:

- De 001 a 150: identificam as subatividades de responsabilidade da administração centralizada (reitoria e órgãos suplementares);

- De 151 a 250: identificam as ações programáticas a cargo da administração descentralizada (centros e departamentos);
- De 251 a 350: identificam as atividades internas relativas à prestação de serviços;
- De 351 a 450: identificam as subatividades relacionadas aos cursos de pós-graduação *lato sensu*;
- De 451 a 500: identificam as atividades internas concernentes aos cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado);
- De 501 a 600: identificam as subatividades pertencentes aos convênios firmados com entidades governamentais e não governamentais;
- De 601 a 650: identificam as ações programáticas relativas aos núcleos de pesquisa;
- De 651 a 700: identificam as atividades internas relativas a bolsas existentes na UEM.
- De 801 a 850: identificam as subatividades de crédito de repasse;
- De 901 a 999: identificam as subatividades relativas ao Hospital Universitário de Maringá;
- A de nº 084: destinada às sentenças judiciais – encargos de precatórios.

Pelo fato de a tabela possuir número elevado de subatividades, aproximadamente 500, não é oportuno relacioná-las. No entanto, como exemplo, tem-se a seguir apenas uma subatividade para cada grande grupo:

Quadro 11 – Subatividade por grupo

CÓDIGO	GRUPO	SUBATIVIDADE
001	001 a 150	Manutenção das Atividades Técnico-Administrativas
151	151 a 250	Manutenção das Atividades Acadêmicas
253	251 a 350	Prestação de Serviços/Cursos – Departamento de Administração
374	351 a 450	Curso de Especialização em Matemática
454	451 a 500	Mestrado em Engenharia Química
581	501 a 600	Convênio Goioerê/Ministério da Educação
604	601 a 650	NUPÉLIA - Convênio/Eletróbrás
657	651 a 700	Manutenção de Bolsa de Monitoria
812	801 a 850	Crédito Repasse do Almojarifado Central
901	901 a 999	Manutenção do Hospital Universitário

O anexo 4 mostra, na íntegra, a classificação funcional das subatividades em desenvolvimento.

3. Codificação das Subfontes de Recursos: é um detalhamento das fontes de recursos mencionadas no orçamento em nível de Estado. Existe uma sistemática de conversão das subfontes admitida pela UEM para as fontes admitidas pelo Estado, feitas pelo próprio sistema de execução orçamentária. Esta conversão se dá na forma apresentada a seguir:

Quadro 12 – Sub-fontes para execução em nível interno

SUB-FONTES INTERNAS	VINCULAÇÃO DA FONTE EM NÍVEL DO ESTADO	DESCRIÇÃO
00	00	T.G.E – Tesouro Geral do Estado
---	50	Diretamente Arrecadado
20	20	TGE – Operação de Crédito Interna Vinculada
41	50	Rendimentos/Conv. C/ Órgãos Federais
42	50	Rendimentos/Conv. C/ Órgãos Estaduais
43	50	Rendimentos/Outros Convênios
46	50	Arrecadação - Cursos Especializ./Mestrado
47	50	Arrecadação – Proj. Prestação Serviços
48	50	Arrecadação Geral – Vinculado (Curso Ext., Semanas, Eventos)
49	50	Arrecadação Geral – Não Vinculado
59	50	Saldo Exerc. Anterior – Diret. Arrecadado
65	81	Saldo Exerc. Anterior – Rec. Federal
66	82	Saldo Exerc. Anterior – Rec. Estadual
68	84	Saldo Exerc. Anterior – Outros Convênios
81	81	Convênios com Órgãos Federais
82	82	Convênios com Órgãos Estaduais
84	84	Outros Convênios

O objetivo das subfontes de recursos é dar uma vinculação mais detalhada à forma de arrecadação das receitas da universidade. Desse modo, em nível de Estado, a fonte 50: recursos próprios - diretamente arrecadado, está desdobrada internamente na subfonte 46:

arrecadação de cursos de especialização/mestrado, subfonte 47: arrecadação de projetos de prestação de serviços, subfonte 48: arrecadação geral, e assim por diante.

4. Classificação Econômica de Despesa: no final de cada exercício, a SEFA/COP divulga a classificação e interpretação das rubricas orçamentárias da despesa que toda a administração direta e indireta do Estado fica obrigada a cumprir no exercício subsequente, inclusive a universidade. As principais rubricas de despesas utilizadas pela UEM no ano 2000 foram:

Quadro 13 – Principais rubricas de despesa utilizadas pela UEM

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO
3190.04.00	Contratação de Pessoal por Tempo Determinado
3190.11.00	Vencimentos e Vantagens Fixas (salários)
3190.13.00	Obrigações Patronais
3190.16.00	Outras Despesas Variáveis – Pessoal
3390.14.00	Diárias, Ressarcimento e Ajuda de Custo
3390.18.00	Apoio Financeiro a Estudantes
3390.30.00	Material de Consumo
3390.34.00	Serviços de Comunicação
3390.36.00	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física
3390.39.00	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica
3390.47.00	Locação de bens Móveis
3390.62.00	Aquisição de Bens para revenda
4490.51.00	Obras e Instalações
4490.52.00	Equipamentos e Materiais Permanentes
4590.52.00	Inversões Financeiras – Equipamentos e Materiais Permanentes

Onde:

- 31 – são dígitos que identificam despesas com pessoal e encargos sociais
- 33 - são dígitos que identificam outras despesas correntes (custeio básico)
- 44 - são dígitos que identificam investimentos
- 45 - são dígitos que identificam inversões financeiras

Por ser demais extenso, o detalhamento de toda a codificação da classificação orçamentária da despesa utilizada pela universidade não será apresentado em forma de anexo.

Os dados analisados na investigação documental evidenciam que a estrutura do sistema orçamentário em nível interno está compatível com o referencial teórico.

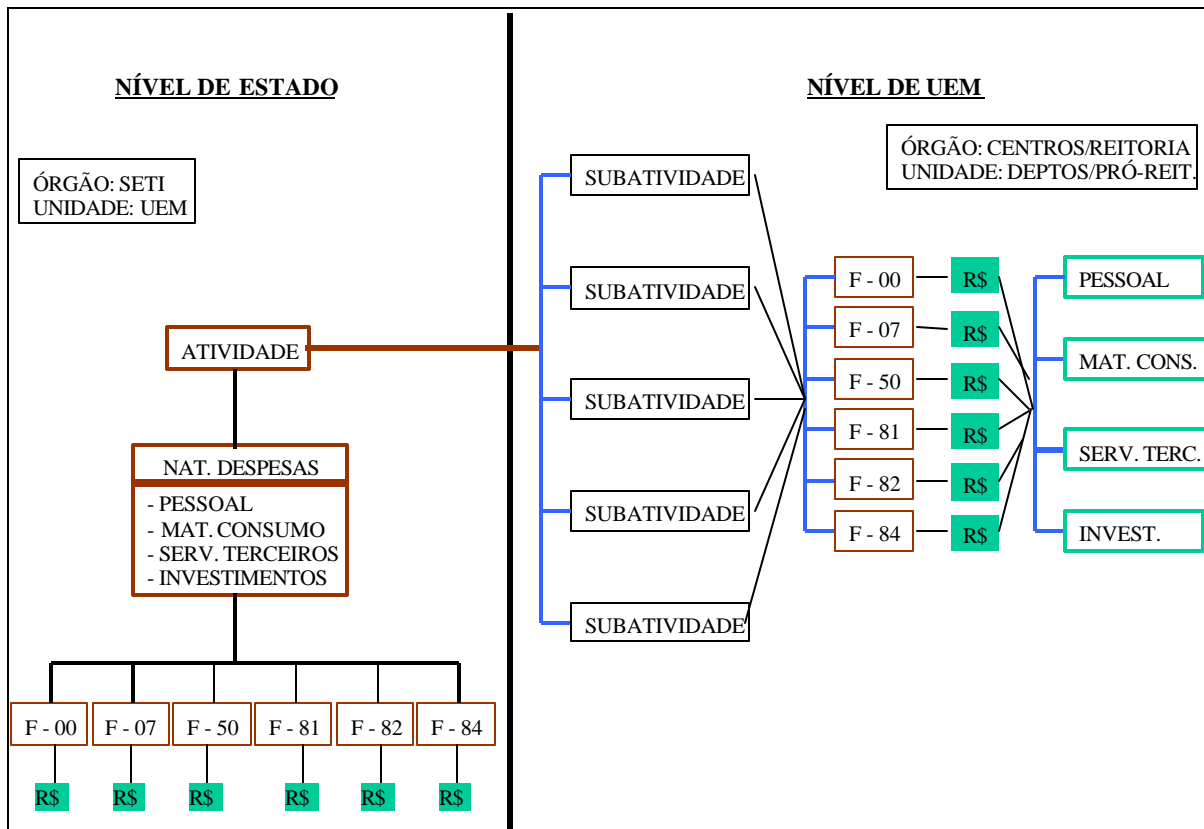
A classificação institucional dá às unidades orçamentárias a idéia de centro de custo. Assemelha-se à estrutura organizacional da universidade.

Para classificação funcional das subatividades, destaca-se sua importância no contexto da gestão universitária por atividade interna, bem como do controle, uma vez que é exatamente neste nível que acontecem a capacidade financeira e a execução orçamentária, mesmo porque esta estrutura é considerada como uma cultura organizacional descentralizada. A análise e a interpretação da pesquisa mostram que a estrutura da classificação funcional das subatividades se apresenta flexível enquanto permanece na instância da universidade, deixando de ser flexível à medida que entra na instância de domínio do Estado.

A codificação das chamadas subfontes de recursos somente existe em nível interno. Essas subfontes foram criadas devido à importância de que se revestem no aspecto gerencial, permitindo um maior controle da fonte pagadora e sua vinculação à unidade administrativa geradora desses recursos.

Em termos de classificação econômica da despesa no sistema orçamentário interno da Universidade Estadual de Maringá, a dotação orçamentária ocorre no mesmo nível do Estado (Quadro de Detalhamento de Despesa – QDD), porém a execução orçamentária é detalhada até subelemento da despesa. Tal fato permite a emissão de relatórios gerenciais analíticos de gastos das despesas da instituição. Cabe ressaltar que a UEM sempre adotou um desdobramento analítico maior em relação ao estabelecido pelo Estado, quando se refere à execução orçamentária.

Diagrama 11 – Estrutura do sistema orçamentário da UEM



4.2.1.1.3.3 Capacidade financeira

Imediatamente após a promulgação do orçamento em nível de Estado, consubstanciado no QDD – Quadro de Detalhamento de Despesa, a universidade aprova um quadro de cotas trimestrais de despesas que cada unidade orçamentária fica autorizada a executar. Denominada de capacidade financeira, esse quadro consiste na destinação de recursos financeiros de forma descentralizada aos vários departamentos e setores internos que detalham os valores apenas por subatividades. Não é necessário, nesta programação, identificar valores por rubricas de despesas para cada subatividade. A identificação ocorre somente no momento do processamento da execução da despesa.

A capacidade financeira constitui-se no único documento interno de programação dos recursos da universidade. Não existe orçamento interno na forma estabelecida na Lei 4320/64. Existe apenas um orçamento em nível macro, institucional, em nível de Estado, caracterizado como QDD – Quadro de Detalhamento de Despesa.

A capacidade financeira trimestral envolve apenas recursos para o custeio básico. As despesas relativas à folha de pagamento e as consideradas compulsórias são executadas de forma centralizada.

A título de exemplo, segue-se a capacidade financeira do 4º trimestre do ano 2000 do Centro de Tecnologia. Esses recursos, no valor de R\$ 19.430,00, a critério do Conselho Departamental do CTC (diretor de centro e os chefes de departamentos) efetuam, informalmente, a distribuição às suas unidades orçamentárias (departamentos). No entanto, a execução orçamentária das subatividades ocorre formalmente por unidade orçamentária, ou seja, departamento:

Quadro 14 – Capacidade Financeira – 4º Trimestre/00

ÓRGÃO: 53.00 – CENTRO DE TECNOLOGIA

SUBFUNTE DE RECURSOS: 49 – Arrecadação Geral – Não Vinculado

UNIDADE/ SUBFUNTE	CÓDIGO	DESCRIÇÃO	VALOR
53.49	8.5349.023	Desenvolvimento de Pesquisas	?
53.49	8.5349.029	Extensão Univ. e Prom. De Eventos	?
53.49	8.5349.059	Partic. em Cong. Sem., Simp., etc.	?
53.49	8.5349.151	Manutenção das Atividades Acadêmicas	?
53.49	8.5349.170	Melhoria do Ensino Superior	?
53.49	8.5349.454	Mestrado em Engenharia Química	?
TOTAL			19.430,00

A capacidade financeira tem sido tão somente com recursos próprios e/ou de convênios. Para os recursos do Tesouro Geral do Estado, procede-se da mesma forma, porém esses recursos, por serem insuficientes, são centralizados e específicos para aquelas despesas compulsórias de manutenção geral e comum da universidade.

Com a capacidade financeira elaborada, encerra-se o processo de planejamento orçamentário, conforme quadro-resumo a seguir:

Quadro 15 – Processo de planejamento orçamentário na UEM.

EM NÍVEL DE		PARTICIPAÇÃO DA UEM
ESTADO	PPA	SIM
ESTADO	LDO	NÃO
ESTADO	LOA	SIM
UEM	CAPACIDADE FINANCEIRA	SIM

4.2.1.2 Processo de execução orçamentária

Para que o processo de execução orçamentária tenha o seu início, necessária se faz a definição de dois documentos básicos e preliminares já mencionados no processo de planejamento orçamentário. O primeiro denomina-se Capacidade Financeira e, o segundo designa-se o Quadro de Detalhamento de Despesa – QDD, onde existe uma coluna que especifica os valores do orçamento programado, mais comumente conhecido como programação financeira trimestral. O valor do recurso orçamentário anual menos o valor da programação financeira, resulta um saldo que fica bloqueado na coluna Recursos a Programar. A cada trimestre a programação financeira ocorre desbloqueando-se valor considerado como recursos a programar e igual valor adiciona-se na coluna orçamento programado.

Esta sistemática de programação financeira vale tanto para a execução orçamentária de despesas mantidas com recursos do tesouro do Estado quanto daquelas mantidas com recursos gerados pela própria instituição, inclusive os de convênios. No caso da fonte recursos do tesouro Estado, apesar de o termo de autonomia assinado assegurar um teto de recursos à universidade, estes ficam mesmo assim, bloqueados.

Internamente, o processo de execução orçamentária ocorre de duas maneiras: pela emissão do empenho ou então através do repasse interno de despesas. Na capacidade

financeira concedida aos órgãos e unidades internas não são consideradas as fases de liquidação e pagamento da despesa. A execução orçamentária de cada unidade compreende somente a fase do empenho. As fases da liquidação e do pagamento são admitidas somente na execução orçamentária em nível de programação financeira estabelecida no QDD, que é o orçamento da UEM em nível de Estado. Já o repasse interno compreende a apropriação de despesas preliminares executadas por uma determinada unidade ou subatividade que prestam serviço ou transferem materiais para outras unidades orçamentárias. O registro do repasse ocorre mediante operação de débito/crédito nos valores da execução de cada atividade interna. A unidade repassadora será creditada em contrapartida com a unidade beneficiada com a prestação de serviço ou com o fornecimento de materiais. Assim, a unidade repassadora tem a sua execução orçamentária diminuída, enquanto a unidade recebedora da despesa tem sua execução orçamentária acrescida do valor correspondente e, conseqüentemente, em ambas as partes, ocorre a alteração dos saldos a executar. É importante observar que repasse interno de despesa significa, portanto, repasse de despesa executada, e não remanejamento de dotação orçamentária.

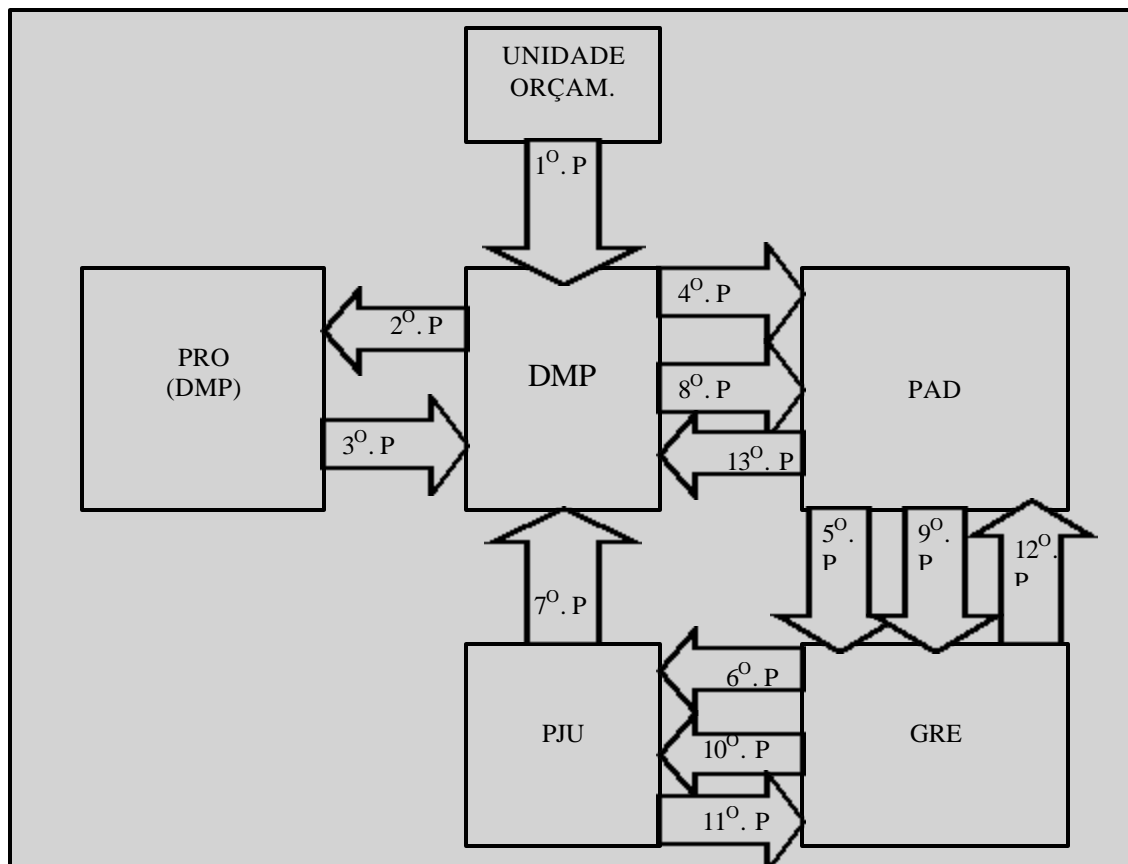
O empenho da despesa ocorre após cumprir todas as exigências estabelecidas na lei de licitação. A seguir, de forma resumida, encontra-se a explanação do tópico licitação.

4.2.1.2.1 Licitação

Com a programação financeira definida e com a capacidade financeira estabelecida para as diversas unidades orçamentárias, tem-se o início da realização da despesa através de pedidos de compra, ofícios, requisições e comunicações internas. São documentos que iniciam o processo de realização da despesa pública, que na sua maioria estão sujeitos à aplicação da Lei 8666, de 21 de junho de 1993, atualizada pelas leis n^os 8883, de 08 de junho de 1994 e 9648, de 27 de maio de 1998. Esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienação e locações. Dependendo do valor, o enquadramento se dá em quatro modalidades de licitação: dispensável, convite, tomada de preços e concorrência. A lei de licitação estabelece tetos para cada modalidade, tanto para compras/outros serviços quanto para obras e serviços de engenharia. Quanto maior o valor mais exigências administrativas contêm os dispositivos legais.

A seguir, encontra-se um roteiro básico de um processo de licitação realizado na UEM.

Quadro 16 – Passos de uma licitação na UEM



Onde:

PRO: Protocolo Geral

DMP: Diretoria de material e Patrimônio

PAD: Pró-Reitoria de Administração

PJU: Procuradoria Jurídica

P: Passo

1º Passo: a unidade interessada em determinada aquisição de bens ou contratação de serviços encaminha um documento para a DMP, denominado pedido de compra – PC (para aquisição) e requisição de serviço – RS (para contratação). Existem casos em que são encaminhadas comunicações internas – CI, ou ofícios.

2º Passo: a DMP recebe o PC ou RS, enviado em duas vias, protocoliza-o, ficando com a 1ª. via e devolvendo a 2ª via ao solicitante para seu controle interno. O protocolo é feito no PC ou RS através de um programa desenvolvido pela DMP que permite a identificação da localização do documento. Em seguida, verificando que o valor estimado é

superior ao informal estabelecido na tabela de licitação, encaminha o PC/RS ao PRO para que se proceda à abertura de processo administrativo.

3º. Passo: o PRO efetiva a abertura e o devido registro do processo e encaminha à DMP para as providências devidas.

4º. Passo: a DMP elabora minuta do edital ou do contrato administrativo, dentro das formalidades legais, distinguindo-se neste momento a modalidade de licitação. Em seguida, encaminha a PAD para autorização e encaminhamento devido.

5º. Passo: a PAD recebe o processo, toma ciência e o encaminha ao GRE para verificação.

6º. Passo: o GRE, ao receber o processo, toma conhecimento e o encaminha à PJU para análise e parecer sobre a aquisição/contratação.

7º. Passo: ao receber o processo, a PJU verifica a estrutura do edital, as condições nele expostas, bem como as cláusulas contratuais. Retorna a DMP com o devido parecer.

8º. Passo: a DMP, de acordo com o parecer da PJU, determina o nº. da modalidade da licitação, data, hora e local para recebimento e abertura das propostas contidas nos envelopes devidamente protocolizados através de relógio protocolo numerador. Procede a comissão de licitação. Coordena a fase de julgamento das propostas. Após, encaminha o processo à PAD para verificação, considerando-se que já tenha fluído o prazo recursal sobre a julgamento das propostas.

9º. Passo: a PAD recebe o processo e o encaminha para o GRE.

10º. Passo: o GRE encaminha o processo à PJU para que proceda à análise e emita parecer sobre as formalidades legais adotadas na licitação.

11º. Passo: a PJU emite parecer e encaminha o processo ao GRE.

12º. Passo: o GRE, tendo como base o parecer da PJU homologa o procedimento e adjudica o objeto licitado ao vencedor. Encaminha a PAD para ciência e providências.

13º. Passo: a PAD despacha à DMP para providências. A DMP emite, empenha e faz a comunicação do objeto licitado à empresa vencedora.

Os empenhos são emitidos pela DMP, no caso de pedido de compras e requisição de serviços. Nos demais casos, como por exemplo, nas despesas relativas a pessoal e encargos sociais, diárias, regime de adiantamento dentre outras, os empenhos são emitidos pela Diretoria de Contabilidade e Finanças.

O processamento dos empenhos, bem como dos repasses internos, è feito através do Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro – SIAF, do Estado do Paraná. Este sistema é responsável por toda execução orçamentária da Universidade Estadual de Maringá.

4.2.1.2.2 Sistema integrado de acompanhamento financeiro – SIAF do Estado do Paraná

4.2.1.2.2.1 Concepção e recursos oferecidos

Todo o processo de execução orçamentária da Universidade Estadual de Maringá, desde a execução inicial do seu orçamento até a contabilização, é feito através do processamento em um sistema denominado SIAF. Por força de exigências legais, não só a UEM, mas todas as entidades estaduais da administração direta e indireta e outros órgãos são obrigados a adotar este sistema.

SIAF – Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado do Paraná é o sistema informatizado que processa e controla a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, através de terminais instalados na Diretoria de Contabilidade da universidade. Tem como premissa básica o registro e a contabilização de todos os atos e fatos praticados pelos gestores da instituição. É coordenado pela Coordenação de Administração Financeira da Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Paraná, CAFE/SEFA.

O SIAF é um sistema inicialmente desenvolvido pelo Governo Federal. O Estado do Paraná passou a desenvolver seu sistema integrado a partir de 1988, sendo regulamentado através do Decreto n°. 7696, de 07 de março de 1991, com a implantação a partir do exercício de 1992 em toda a administração direta do Estado. Posteriormente, foram integrados a Assembléia Legislativa, o tribunal de Contas e os órgãos da administração indireta, inclusive as universidades.

Em 10 de dezembro de 1996, através do Decreto n° 2748, o Governo do Estado determinou a integração da UEM no Sistema SIAF: “Art. 5º. as entidades da administração indireta do Poder Executivo que ainda não estejam integrados aos sistemas SIAF deverão fazê-lo até 31 de dezembro de 1997”.

A investigação documental evidencia que o sistema tem como principais objetivos: (1) centralizar informações pertinentes à administração financeira da universidade em um único banco de dados coordenado pela Secretaria da Fazenda do Estado; (2) estabelecer uma única fonte de informações relativas à programação financeira, ao controle orçamentário das receitas e das despesas e sua contabilização; (4) permitir a emissão automática dos documentos exigidos pela Lei 4320/64 (empenho, liquidação, pagamento, balanços orçamentários, financeiro, patrimonial e demonstração das variações patrimoniais) e, (5) emitir relatórios gerenciais internos de acompanhamento da execução orçamentária.

O SIAF permite que a UEM, como geradora de recursos do tesouro do Estado, tenha acesso ao sistema na forma de “*on-line*”, para registro da execução orçamentária, financeira e patrimonial. A configuração “*on-line*” permite que a universidade tenha seus documentos de execução orçamentária emitidos diretamente pelo sistema, possibilitando que ela própria processe a atualização de seus arquivos de dados através de terminais de computador conectados a um computador central que gerencia todo o sistema.

O sistema oferece recursos como:

- a) base de dado: possui uma base de dados em que são armazenadas informações contábeis, financeiras e orçamentárias, em vários níveis de agregação, com atualização “*on-line*” e os relatórios podem ser impressos tanto no local quanto no órgão central;
- b) consultas: sobre orçamento, contabilidade, programação financeira, documentos, tabelas, etc;
- c) interface: possui interface com o sistema COP, de elaboração e controle de orçamento e SIP – Sistema de Pagamento de Pessoal (no caso da UEM);
- d) execução do orçamento: abertura e execução do exercício orçamentário, empenhos automáticos, integração com folha de pagamento e sistema COP, prestação de contas de adiantamentos e correção de valores orçados;
- e) programação financeira: abertura e execução do exercício financeiro, transferências bancárias, liberações financeiras, pagamentos automáticos, transferências eletrônicas para o Banestado, previsões de desembolso e relatórios gerenciais;
- f) contabilização: encerramento automático do exercício, abertura do exercício com dois períodos em aberto, data contábil de encerramento de mês fechado, lançamentos contábeis automáticos, plano de contas único, consolidação em diversos níveis, auditoria contábil, emissão de relatórios e cinco exercícios anteriores disponíveis para consulta;
- g) controle da receita: receita estimada e execução da receita no exercício, correção de valores e manutenção de tabelas;
- h) malote eletrônico: correio eletrônico exclusivo para usuário com acesso ao SIAF.

Para evidenciação dos registros e dos resultados, o sistema dispõe de aproximadamente duzentos relatórios entre anexos exigidos pela Lei 4320/64, os gerenciais,

os de controle e os de simples conferência. Podem ser emitidos a qualquer momento, inclusive os relativos de mês ou exercícios anteriores.

Em atendimento do princípio da unidade de caixa, o SIAF operacionaliza o sistema financeiro da seguinte forma:

- a) para as entradas (receitas): toda a arrecadação é efetuada por via bancária e unificada em conta única junto ao Banco do Estado do Paraná – Banestado.
- b) Para as saídas (despesas): o sistema utiliza uma conta única e específica para pagamentos, cujo saldo é provido diariamente conforme a programação financeira estabelecida.

Dessa forma, o processo de execução orçamentária no sistema ocorre dentro do princípio da unidade de caixa, composto por uma conta de “entradas” (caracterizadas pelas receitas) e uma outra conta de “saídas” (caracterizadas pelas despesas). Tal operacionalidade do sistema significa dizer que o Estado do Paraná não transfere recursos do Tesouro Geral do Estado (TGE) para a conta bancária da instituição, mas sim, efetua pagamentos de despesas autorizadas por conta da fonte de recursos TGE diretamente ao credor, que é fornecedor ou prestador de serviço com ou sem vínculo empregatício.

Esses procedimentos relativos à unidade de caixa valem para todas as fontes de recursos, inclusive próprios (fonte 50) e de convênios (fontes: 81, 82 e 84), envolvendo, logicamente, contas específicas para cada fonte.

4.2.1.2.2 Estrutura de dados do SIAF

A estrutura de dados do sistema onde ocorre toda a execução orçamentária da Universidade está assim constituída:

Quadro 17 – Estrutura de dados da despesa empenhada.

Órgão/ Unidade	Unidade Interna e Subfontes de Recursos	Projeto/ Ativid/ Op. Esp.	Unid. Interna, Subfonte e Subatividade/ Subprojeto/ Op. Esp.	Natureza da despesa (com nível analítico)	Fonte de Recursos	Meta
45.32	XX.YY	8.9.5	XXYY.AAA	BBBB.BB.BB	CC	DDDD



Orçamento em nível de Estado consubstanciado no QDD



Capacidade financeira interna – controle gerencial



Em nível de Estado e de UEM

Onde:

45	SETI – Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
32	UEM – Universidade Estadual de Maringá
XX	Unidades Orçamentárias Internas
YY	Subfontes de Recursos
8.9.5	8 – Identifica Atividade de Ensino
	9 – Identifica Atividade do Hospital Universitário
	5 – Identifica Operações Especiais
AAA	Atividades Internas/ Subatividades/ Ações Programáticas a Nível de Capacidade Financeira
BBBB.BB.BB	Natureza da Despesa – em nível analítico
CC	Fontes de Recursos
DDDD	Subunidade (departamentos) – em nível de informação das células executores das despesas.

Fonte: Godoi, Ademir. p. 115. Adaptado.

4.2.1.2.3 Aspectos operacionais de execução orçamentária no SIAF

4.2.1.2.3.1 Receita

Toda a receita arrecadada pela universidade é recolhida via conta bancária. Logo, a intenção é evitar manuseio do dinheiro no caixa ou tesouraria.

Existem quatro formas de operacionalizar o processo de efetivação da receita: (1) emissão de carnê: refere-se àquelas receitas que passam pelo estágio de lançamento, onde é identificado o devedor e emite-se o carnê. São provenientes de contribuições escolares de cursos de pós-graduação, de línguas estrangeiras, de cursos de extensão e da Escola de Música. Estão cadastradas em um sistema computacional denominado MSR – Relatório Sistema Mensalidade, desenvolvido em parceria com o Banco do Estado do Paraná – Banestado – cuja finalidade é emitir relatórios de controle de mensalidades bem como a baixa das parcelas. Todas estas receitas passam pelo estágio que o referencial teórico denomina de lançamento. Do estágio de arrecadação (momento em que ocorre o pagamento no banco) até o estágio de recolhimento (momento em que o dinheiro passa do banco para a conta corrente da universidade), transcorrem dois dias úteis. (2) Emissão de bloquitos: estes são utilizados,

basicamente, para receitas arrecadadas pelos laboratórios. Os departamentos encaminham ofício à Divisão de Finanças, solicitando a emissão de fatura, que é registrada em livro próprio e de onde sai o respectivo bloqueto referente aos serviços prestados. Estas receitas não estão cadastradas no sistema MSR, por isso, na relação das receitas arrecadadas encaminhadas pelo Banestado à universidade aparecem na forma de divergência. Cabe à Divisão de Finanças identificar a sua origem e providenciar a baixa devida. Esta forma de geração de receita demanda dois dias úteis para sair da fase de arrecadação e ingressar na de recolhimento. (3) Guias de recolhimento (GR): destina-se a receitas provenientes, principalmente, das demais formas de prestação de serviços executados pelos departamentos, bem como oriundas da realização de eventos. As receitas arrecadadas através de GR não estão cadastradas no sistema MSR; neste caso, o Banestado encaminha uma cópia autenticada da GR à Divisão de Finanças, para que se proceda a sua classificação (identifica o código, unidade geradora e origem). O Banestado fica com o dinheiro três dias úteis. (4) Depósito direto na conta corrente: refere-se a receitas que são imediatamente disponibilizadas na conta bancária da universidade. São, sobretudo, as doações, vendas de revistas a entidades de outros Estados, inscrições diversas e os valores de convênios firmados com entidades governamentais e não governamentais.

Todas as receitas geradas, sob qualquer uma das formas aludidas, devem conter os dados relativos a: código de acordo com a legislação estadual, subfonte, unidade geradora, número sequencial por similaridade, fonte e valor. Estes dados permitem a geração dos relatórios processados no SIAF, quais sejam:

- a) Em nível de Estado:
 - Receita Total – receitas arrecadadas no mês e até o mês.
- b) Em nível interno:
 - Receita Arrecadada no mês e até o mês por subfonte.
 - Demonstrativo da Receita Arrecadada por Unidade.
 - Demonstrativo da Receita Arrecadada por Código de Receita.

4.2.1.2.3.2 Empenho

A emissão da nota de empenho, mais conhecida como empenho, é da competência da Diretoria de Material e Patrimônio (DMO) e da Divisão de Contabilidade (CTB).

Na DMP o empenho é elaborado em decorrência dos atendimentos a pedidos de compras (PC) e aquisições de serviços (RS). Os dados necessários para sua emissão encontram-se no processo licitatório, do qual o PC ou RS é parte integrante, quais sejam: órgão, unidade, atividade, subatividade, fonte e subfonte de recursos, natureza da despesa, itens adjudicados, condição de pagamento, prazo de entrega, saldo orçamentário e valor. Após o recebimento do produto no Almoxarifado Central, que confere e verifica se as condições estão dentro das especificações contidas no processo licitatório, encaminha-se a documentação à Divisão de Contabilidade e Finanças para proceder à liquidação e o pagamento.

Na CTB o empenho ocorre em função da execução de despesas solicitadas por ofícios e comunicações internas (CI), que independem de licitações, como: folha de pagamento, diárias, ajuda de custo, inscrição em eventos, hospedagens, passagens, pagamento de pró-labore referente à participação em banca de concurso, em bancas de dissertação de mestrado, de aulas inaugurais e de aulas em cursos de pós-graduação; a adiantamentos para material de consumo e serviços de terceiros, ressarcimento de despesas com alimentação e pousada, etc. Com a anuência do setor solicitante e com a autorização da Diretoria de Contabilidade e Finanças procede-se à emissão do empenho pela CTB, com base nos mesmos dados exigidos no empenho emitido pela DMP.

Quando o empenho referir-se a obras, há necessidade peremptória da indicação do número da obra constante no anexo de obra aprovada junto à Lei Orçamentária Anual do Governo do Estado do Paraná.

A emissão do empenho ocorre no ato do processamento no SIAF, sendo possível viabilizar eventuais cópias independentemente do dia, mês e ano.

4.2.1.2.3.3 Estorno do empenho (antes do pagamento)

O estorno da nota de empenho ocorre por solicitação de desistência da execução da despesa, decorrente de causas várias: fornecedor que não consegue entregar o material, saldo de empenho estimativo, equívoco no cadastro do credor, classificação inadequada da despesa, entre outras. Pode ser estornada parcial ou totalmente, sem se exigir todos os dados quando da sua emissão. Basta entrar no sistema com o número de empenho e indicar a operação-estorno, que o lançamento é automático. O valor estornado de empenho dentro do ano volta para a dotação disponível.

4.2.1.2.3.4 Reclassificação do empenho

A reclassificação do empenho ocorre sempre em nível de subitem da rubrica de despesa. É efetuada nos casos de adiantamentos para realização de despesas inerentes a passagens, alimentação e pousada, material de consumo e serviços de terceiros - nos dois últimos casos quando se referir a pequenos valores. Os valores são empenhados em rubrica específica e após a prestação de contas devem ser reclassificados na rubrica correta, por exemplo: 3390.30.97 – Adiantamento para material de consumo (recebe o empenho); posteriormente, são reclassificados em vários subitens de material de consumo (3390.30.02 – Material de expediente, 3390.30.04 – Combustíveis, etc). Não é recomendável reclassificar empenho por subelemento de despesa, ou seja, de uma rubrica para outra, como por exemplo, de serviços de terceiros para material de consumo.

A reclassificação ocorre nos casos empenhados pagos. Caso ainda não esteja pago, o procedimento é o estorno de empenho.

4.2.1.2.3.5 Repasse interno da despesa

É um procedimento interno adotado pela universidade que acontece em duas situações: (1) quando uma unidade presta serviço a uma outra e cobra determinado valor: credita-se então tal valor à unidade prestadora do serviço e debita-se igual valor à unidade beneficiada, como por exemplo, na produção interna de bens; e, (2) quando o empenho é feito no total em uma subatividade especial, com a característica de permitir o repasse aos centros de custo que são as unidades utilizadoras do serviço ou do material, como por exemplo, casos com despesas com correspondência, serviços da imprensa universitária, transferência de materiais do almoxarifado central aos departamentos e setores administrativos, serviços de reprografias, dentre outros.

4.2.1.2.3.6 Liquidação

Tendo-se como base a nota do empenho e a documentação hábil por parte do fornecedor ou prestador do serviço, e, ainda, efetuando-se uma análise de sua legalidade, procede-se à liquidação. O processamento é via “on-line”, com atualização de todos os arquivos pertinentes. Quando a despesa pertencer à categoria econômica capital - equipamentos e material permanente – far-se-ão automaticamente os lançamentos contábeis

relativos à incorporação patrimonial no Ativo Permanente. Para as despesas de capital com obras e instalações, cada obra iniciada recebe um código específico e é através deste que os lançamentos são gerados adequadamente.

A liquidação é a base para a realização do pagamento da despesa. São indicados o dia do vencimento, o endereço bancário do credor (em função do cadastro), as retenções do ISSQN, IRRF e INSS, com abertura automática de subcontas específicas para controle e pagamento.

Em situações imprevisíveis e de extrema urgência na realização da despesa, o sistema aceita a liquidação escritural, que significa a emissão de boletim de crédito ou de cheque. É emitida uma Ordem de Pagamento Especial – OPE

O estorno da liquidação acontece apenas de forma integral. Normalmente ocorre em função de equívocos na digitação do valor a ser pago.

4.2.1.2.3.7 Pagamento

A universidade possui diversas contas correntes bancárias no Banestado cadastradas no SIAF, uma das quais denomina-se conta matriz ou conta supridora. As demais são contas correntes específicas criadas para atender a necessidades de controle gerencial, ou seja, identificar a fonte de recursos, a unidade geradora e o controle do valor dos recursos disponíveis, previamente destinados a atender a denominadas ações, que são basicamente ligadas a convênios, ao Hospital Universitário e a atividades internas que justificam a criação de uma conta bancária. Todos os dias, na parte da manhã, procede-se à transferência de recursos das contas específicas para a conta matriz através da emissão, via SIAF, da Ordem de Transferência Bancária – OTB. Emite-se uma OTB para cada transferência efetuada.

Em todas as liquidações processadas na Divisão de Contabilidade constam a data do pagamento e o endereço bancário do credor, de forma que o próprio sistema, com base na liquidação, permite elaborar a provisão dos pagamentos com um dia de antecedência. Assim, no dia do pagamento, no período da manhã, tem-se uma relação de contas a pagar, que é, por questão de segurança, compatibilizada com os documentos de liquidação.

Identificado o valor global do pagamento do dia, aciona-se o sistema, emite-se a OTB até atingir o valor da provisão do pagamento, que ocorre por fonte de recursos. A transferência para a conta supridora acontece exatamente no valor da provisão, de maneira que o saldo no final do dia deve ser, obrigatoriamente, sempre zero.

Os pagamentos são feitos através do boleto bancário, cheque-chancela (emitido direto pelo SIAF), depósito direto em conta corrente e por relação nominativa dos credores (significa emissão de liquidação por um valor global resultado de uma relação). No caso da relação nominativa dos credores, encaminha-se esta ao Banestado, e o depósito é feito individualmente para cada credor, pois na relação consta o número da conta corrente, banco, código da agência e valor.

No final do dia, entra-se no sistema, dá-se o comando e processa-se a Ordem de Pagamento Normal – OPN. Emite-se uma OPN para cada pagamento a ser realizado. Se não houver saldo na conta supridora, o próprio sistema cancela OPNs emitidas, sendo o cancelamento feito da última emissão para a primeira, até compatibilizar o valor do saldo existente na conta supridora com o valor do pagamento.

Existe na universidade uma outra forma de pagamento chamada de Ordem de Pagamento Especial – OPE. É utilizada em situações imprevisíveis e de extrema urgência na realização da despesa. Neste caso, a Divisão de Contabilidade, com base na documentação do solicitante devidamente autorizada, emite o empenho e encaminha-o à Divisão de Finanças para proceder ao pagamento através de boletim de crédito ou de cheques. O boletim de crédito com todos os dados para quitação do pagamento é encaminhado à instituição bancária. Já o cheque pode ser emitido para depósito direto na conta do fornecedor, em se tratando de aquisição de bens ou contratação de serviços, ou ser entregue a servidor da UEM credenciado para proceder ao pagamento (taxa de inscrição de eventos, por exemplo) o qual, posteriormente, devolve o comprovante à Divisão de Finanças. O empenho com toda a documentação comprovante do pagamento é devolvido à Divisão de Contabilidade para efetuar a liquidação e emitir a OPE.

4.2.1.2.3.8 Estorno de empenho, liquidação e pagamento

Existe uma transação que processa todos os lançamentos simultaneamente: a Nota de Recolhimento de Crédito a Verba – RCV, que viabiliza o estorno do empenho, da liquidação e do pagamento. Normalmente é utilizada nas situações de adiantamentos, em que o saldo não utilizado após o fim do período de utilização é recolhido à conta geral da universidade.

Essa transação permite que a dotação retorne automaticamente à unidade onde foi apropriada a despesa inicial do adiantamento.

4.2.1.2.3.9 Regime de adiantamento

Adiantamento é a autorização concedida a um servidor público pelo ordenador da despesa, o qual coloca determinado numerário à sua disposição, para que possa realizar despesas que não podem se sujeitar ao processo licitatório, com prazo certo e finalidade específica. Os dispositivos legais sobre adiantamento são: CE de 1989, Lei Federal n.º. 4320/64, Lei Estadual n.º. 6174/70, Decreto n.º. 3002/94 e provimento n.º. 02/93 do Tribunal de Contas.

As quantias recebidas como adiantamento serão depositadas no Banco do Estado do Paraná, em nome do responsável, em conta corrente específica para cada adiantamento. Deverão ser observadas as rubricas próprias permitidas, conforme classificação da despesa quanto à sua natureza, não sendo permitido o uso de recursos de uma rubrica para pagamento de outra. O prazo máximo do período de aplicação dos recursos é de até 90 (noventa) dias; na origem, é de 30 (trinta) dias a partir do término do período de aplicação; e, no Tribunal de Contas, de 60 (sessenta) dias a partir da data do protocolo na origem.

4.2.1.2.3.10 Outras transações/procedimentos

- a) Consulta Via Terminal: toda a posição da execução orçamentária está centralizada na Pró-Reitoria de Administração. Não existe rede interna que permita aos departamentos e órgãos administrativos consultar e acompanhar a execução de suas despesas. Então, mensalmente, são encaminhados relatórios que mostram a posição da execução orçamentária, bem como relatórios analíticos de todas as transações que resultaram nesta execução.
- b) Data para Fechamento das Transações: até o dia 10 do mês subsequente ao mês de competência podem ser feitas atualizações contábeis para fechamento do mês.
- c) Controle por Obras e Edificações: todas as obras devem constar no PPA e no anexo a LOA. Existe, no sistema, um acompanhamento através dos empenhos, da liquidação e do pagamento das obras. Ao se elaborar um empenho cuja rubrica de despesa seja obra, há necessidade da indicação do código da obra aprovado no anexo da LOA. Caso contrário, o prosseguimento das operações sofre solução de continuidade.
- d) Incorporação Patrimonial de Bens/Mutações Patrimoniais: a mutação patrimonial ocorre no momento da liquidação do empenho. O próprio sistema

procede ao lançamento automático, de acordo com o código da rubrica de despesa contido na liquidação.

- e) Contas Bancárias: movimentam apenas receitas e transferências. Os pagamentos são efetuados através de conta única, também chamada conta matriz.
- f) Transferências de Numerários entre Contas bancárias: a movimentação financeira de recursos entre bancos diferentes, banco do Brasil para Banestado e vice-versa, por exemplo, dá-se pela emissão de cheques, mas para efeito de contabilização emite-se uma Ordem de Transação Bancária - OTB.
- g) Relatórios Contábeis: os relatórios analíticos evidenciam o histórico de cada lançamento. São emitidos relatórios com a posição do momento e de meses e exercícios anteriores. Esses relatórios são exigidos pela Lei 4320/64, ou seja, Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstrações das Variações Patrimoniais. Sua impressão está centralizada em Curitiba, na CELEPAR. Podem ser impressos a qualquer momento por solicitação da UEM.
- h) Relatórios de Execução Orçamentária: o sistema SIAF fornece relatórios de enfoque gerencial exigidos pela Lei 4320/64; relatórios gerenciais sintéticos específicos contemplando as subfontes de recursos; e, relatórios analíticos de execução orçamentária/financeira de qualquer centro de custo ou atividade interna da UEM.
- i) Auditoria Interna: é uma forma de controle interno. Também denominada de auditoria de consistência, é uma checagem geral feita pelo próprio SIAF. São elas: contábil x contábil, contábil x despesa, contábil x receita e contábil x restos a pagar.
 - Contábil x Contábil: são consistências feitas pelo próprio SIAF entre as contas dos sistemas contábeis (orçamentário, financeiro e patrimonial). Assim, a conta de determinado sistema recebe consistência com a conta de outro sistema, de forma a checar seus valores.
 - Contábil x Despesa: a checagem ocorre entre o valor operacionalizado no sistema contábil e o valor constante no relatório de execução orçamentária da despesa.
 - Contábil x Receita: a consistência é feita entre o valor operacionalizado no sistema contábil e o valor constante no relatório de arrecadação da receita.

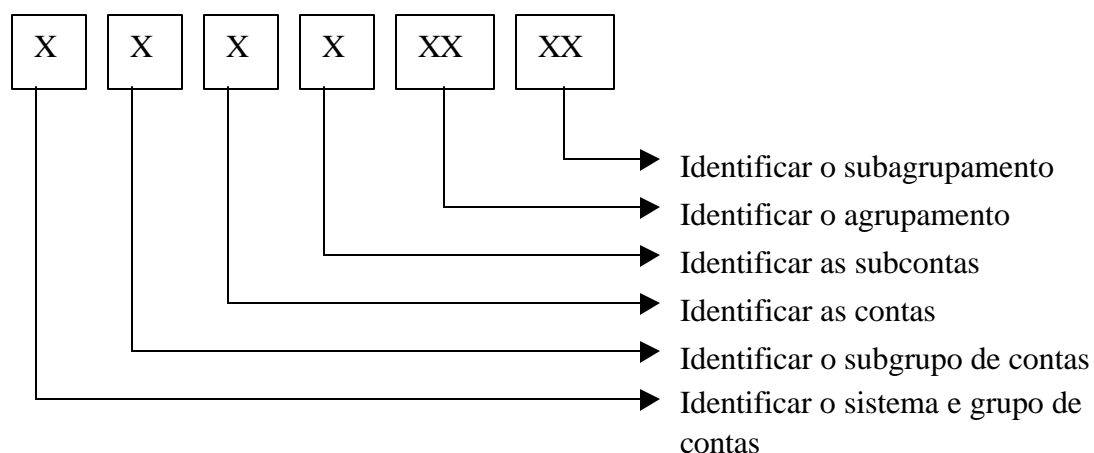
- Contábeis x Restos a Pagar: envolve consistência entre o valor operacionalizado no sistema financeiro e o valor contido no relatório com a posição da conta Restos a Pagar.
- j) Lançamento Dirigido: para algumas situações não é possível efetuar o lançamento automático no SIAF. Cabe à CTB efetuar os lançamentos dirigidos através da Nota de Lançamento Contábil – NLC. É utilizada em situações geralmente de execução extra-orçamentária, como as consignações da folha de pagamento e bolsa da CAPES ou em qualquer ajuste contábil que se fizer necessário, independentemente de data, desde que feito até o dia 10 do mês subsequente; por isso, o arquivo dos lançamentos dirigidos se dá por ordem de data e não pelo número seqüencial.
- k) Contas a Reclassificar: é utilizada pelo SIAF em operações que não apresentam habilidade técnica de se processar naquele momento. Não impede o processamento das demais operações, mas no dia seguinte informa as pendências a regularizar. Exemplo: a transferência de recursos entre as contas correntes bancárias pode acontecer o lançamento a crédito sem a devida cobertura a débito porque o setor de receitas, por um equívoco qualquer, não fez a indicação correta. Essa pendência fica em *valores a regularizar*.

4.2.1.2.4 Contabilização

Toda a contabilização dos atos da gestão da Universidade está operacionalizada pelo SIAF – Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro do Estado do Paraná. Esta contabilização está estruturada, de forma integrada no sistema orçamentário, sistema financeiro, sistema patrimonial e sistema de compensação. No campo da gestão universitária esses sistemas procuram traduzir a exatidão das ações intencionadas, do nível de controle interno, da capacidade e desempenho da administração e fornecimento de dados gerenciais.

O plano de contas de cada sistema (orçamentário, financeiro, patrimonial e de compensação), acrescido do plano de contas da programação financeira e do plano de contas das contas operacionais/auxiliares, estão definidos dentro do sistema SIAF e valem para todos os órgãos estaduais do Paraná, inclusive para os poderes legislativo e judiciário.

Toda a codificação está assim estruturada:



4.2.1.2.4.1 Sistema orçamentário

O sistema orçamentário da UEM operacionalizado, pelo SIAF e integrado aos demais sistemas, permite a escrituração contábil da receita e despesa, em conformidade com as especificações contidas no orçamento em nível de Estado e dos créditos adicionais que porventura ocorrem, confrontando-se a receita prevista e a arrecadada, a despesa empenhada e a realizada, bem como a apresentação dos resultados comparativos no final do exercício financeiro.

A codificação estruturada no plano de contas do sistema orçamentário está assim constituída:

1000.00.00 – Orçamento (sistema orçamentário/grupo de contas)

1100.00.00 – Orçamento de Receita (subgrupo de contas)

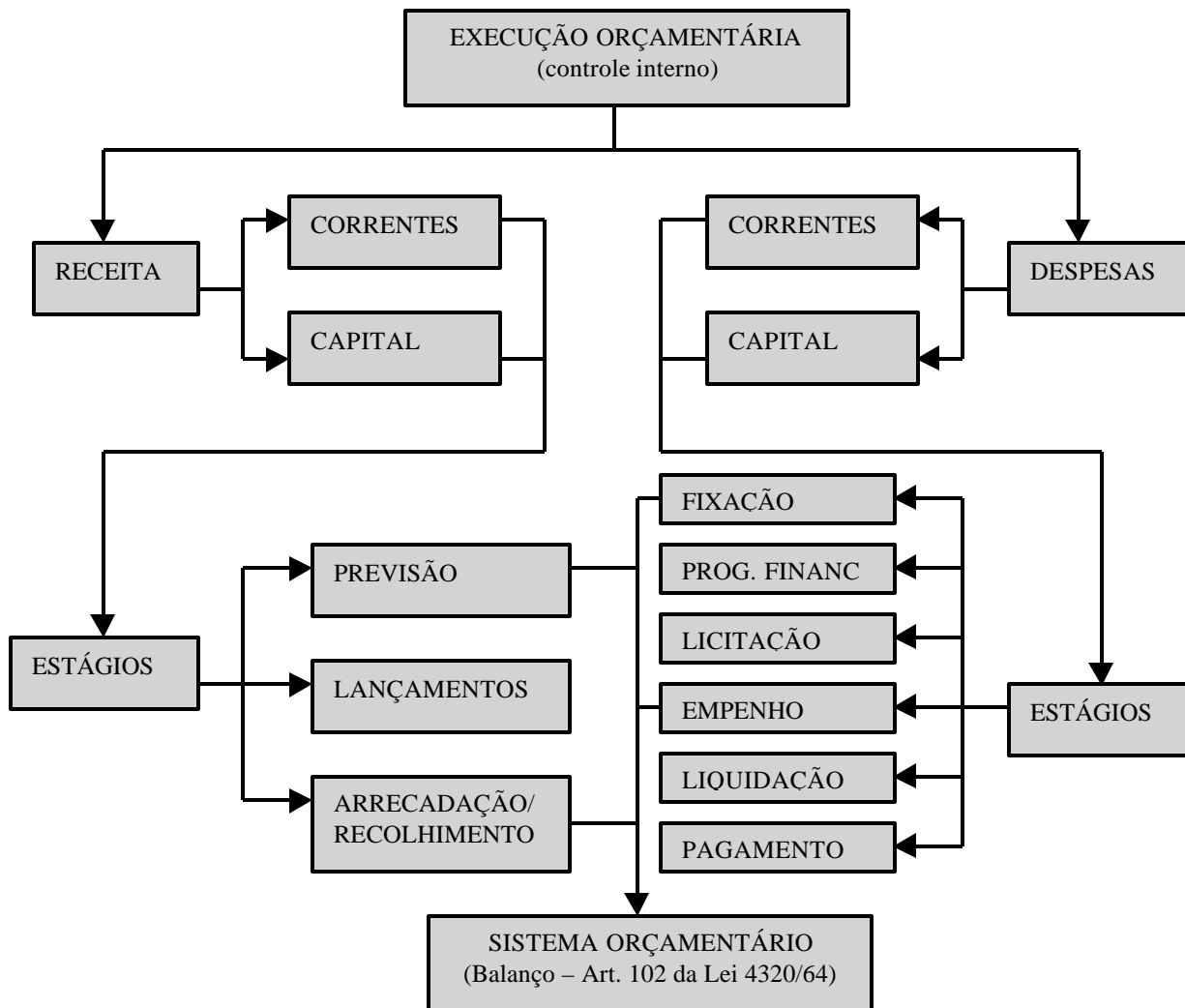
1200.00.00 – Orçamento de Despesas (subgrupo de contas)

1300.00.00 – Previsão Orçamentária da Receita (subgrupo de contas)

1400.00.00 – Fixação Orçamentária de Despesa (subgrupo de contas)

A codificação que começa com dígito 1 (um) sempre significa sistema orçamentário.

Diagrama 12 – Execução orçamentária no sistema orçamentário



Receita > Despesa = Superávit

Receita < Despesa = Déficit

RECEITA: Previsão < Arrecadação = Excesso

Previsão > Arrecadação = Arrecadação Insuficiente

DESPESA: Fixada > Realizada (empenhada) = Economia de Dotações

Fixada < Realizada (empenhada) = Impossibilidade (art. 167, II CF. Vedação)

4.2.1.2.4.2 Sistema Financeiro

O sistema financeiro da universidade processado no Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro do Estado do Paraná, integrado com os demais sistemas,

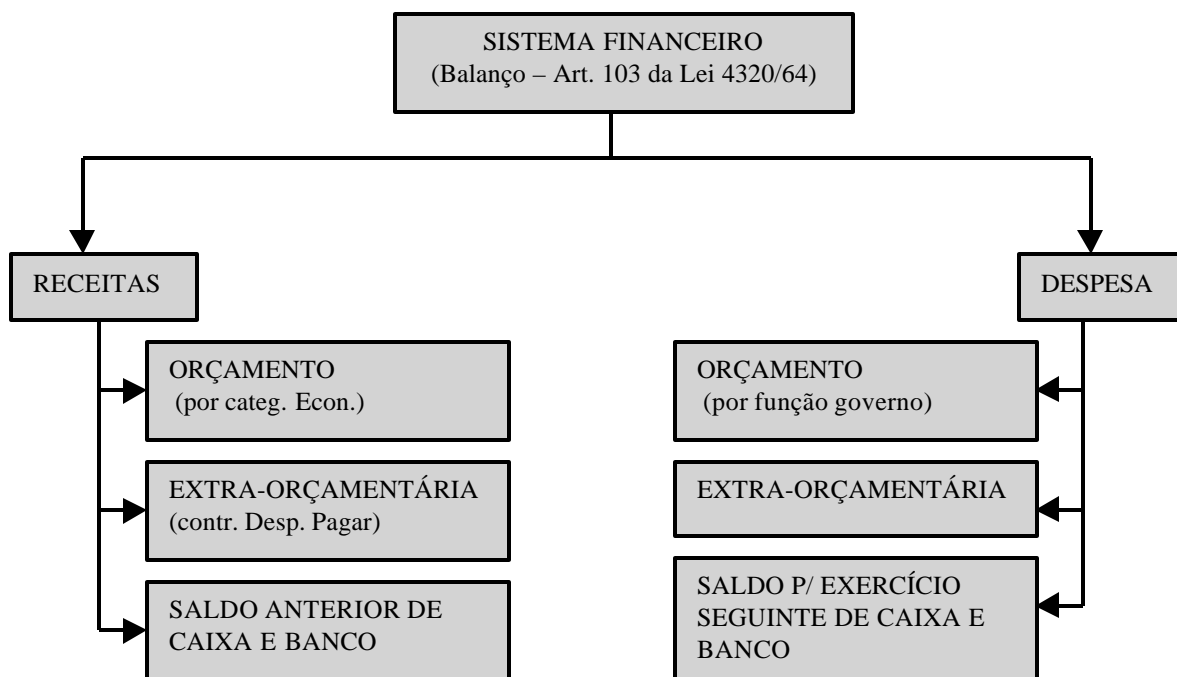
envolve operações de natureza financeira, contemplando os ingressos e saídas de natureza orçamentária e extra-orçamentária e, ainda, os saldos disponíveis anteriores, a contrapartida da dívida a pagar e os saldos que se transferem para o exercício seguinte.

A codificação estruturada no plano de contas do sistema financeiro está assim constituída:

- 3000.00.00 – Ativo Financeiro (sistema financeiro/ grupo de contas)
- 3100.00.00 – Disponível (subgrupo de contas)
- 3200.00.00 – Vinculado (subgrupo de contas)
- 3300.00.00 – Realizável (subgrupo de contas)
- 3400.00.00 – Pendente (subgrupo de contas)
- 4000.00.00 – Passivo Financeiro (sistema financeiro/grupos de contas)
- 4100.00.00 – Contas a Pagar (subgrupo de contas)
- 4200.00.00 – Serviços de Tesouraria (subgrupo de contas)
- 4300.00.00 – Débitos de Tesouraria (subgrupo de contas)
- 4400.00.00 – Depósitos de Diversas Origens (subgrupo de contas)
- 4500.00.00 – Pendente (subgrupo de contas)

Sempre que a codificação começa com dígitos 3 (três) e 4 (quatro), significa processamento no sistema financeiro.

Diagrama 13 – Execução orçamentária no sistema financeiro



4.2.1.2.4.3 Sistema patrimonial

O sistema patrimonial submetido a processamento no SIAF com os demais sistemas compreende os bens e direitos e as obrigações de caráter fluante e permanente, registrando, de igual forma, tanto as variações resultantes da execução orçamentária quanto as independentes, e apresentando, estatisticamente, os saldos patrimoniais na data-base do encerramento do exercício financeiro.

O plano de contas do sistema patrimonial está formalizado:

5000.00.00 – Ativo Permanente (sistema patrimonial/grupo de contas)

5100.00.00 – Bens Móveis (subgrupo de contas)

5200.00.00 – Bens Imóveis (subgrupo de contas)

5300.00.00 – Créditos (subgrupo de contas)

5400.00.00 – Valores (subgrupo de contas)

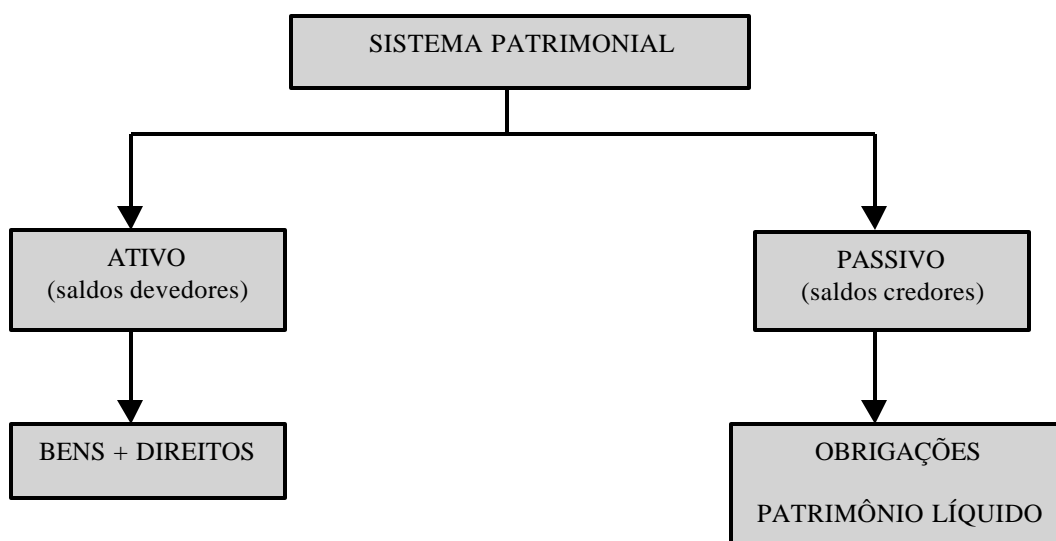
6000.00.00 – Passivo Permanente (sistema patrimonial/grupo de contas)

6100.00.00 – Dívida Fundada (subgrupo de contas)

6900.00.00 – Outras Dívidas (subgrupo de contas)

A codificação do plano de contas que começa com dígitos 5 (cinco) e 6 (seis) significa sistema patrimonial.

Diagrama 14 – Execução orçamentária no sistema patrimonial



$\text{ATIVO} > \text{PASSIVO} = \text{ATIVO REAL LÍQUIDO}$

$\text{ATIVO} < \text{PASSIVO} = \text{PASSIVO REAL A DESCOBERTO}$

4.2.1.2.4.4 Demonstração das variações patrimoniais

A demonstração das variações patrimoniais evidencia as alterações que ocorrem no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária do exercício financeiro, indicando, finalmente, o resultado patrimonial.

A codificação de dígito 7 (sete) do plano de contas formalizado no SIAF representa a demonstração das variações patrimoniais.

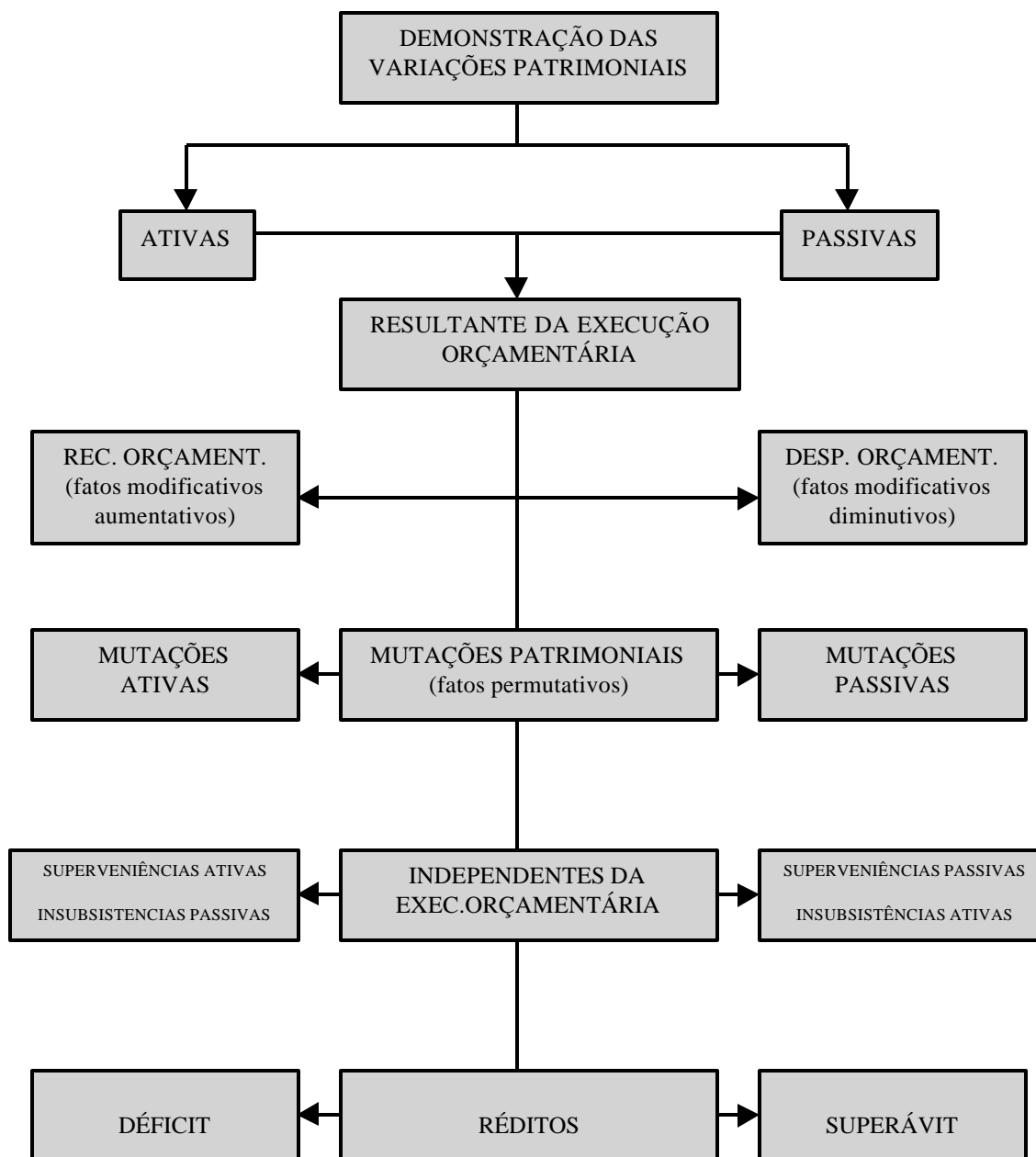
7000.00.00 – Variações Patrimoniais (grupo de contas)

7100.00.00 – Variações Ativas (subgrupo de contas)

7200.00.00 – Variações Passivas (subgrupo de contas)

7300.00.00 – Saldo Patrimonial (subgrupo de contas)

Diagrama 15 – Demonstrativo das variações patrimoniais



4.2.1.2.4.5 Sistema de compensação

O sistema de compensação registra os bens, valores, obrigações e situação não compreendidas nos sistemas orçamentário, financeiro e patrimonial e que, mediata ou imediatamente, possam a vir a afetar o patrimônio.

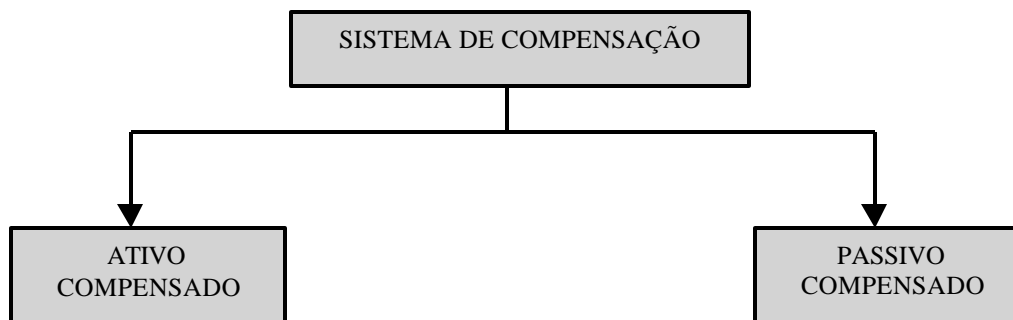
O plano de contas do sistema de compensação está representado pelo dígito 8 (oito). Em nível de subgrupo constitui-se da seguinte forma:

8000.00.00 – Compensado (sistema de compensação/ grupo de contas)

8100.00.00 – Ativo Compensado (subgrupo de contas)

8200.00.00 – Passivo Compensado (subgrupo de contas)

Diagrama 16 – Sistema de compensação



4.2.1.2.4.6 Contas operacionais do exercício

As contas operacionais não têm a conotação das contas de resultado da área de conhecimento contábil das instituições mercantis, e sim de contas auxiliares que permitem informações complementares de ordem gerencial sobre a execução orçamentária e extra orçamentária das entidades públicas. Essas contas têm a função de efetuar verificação de consistência. Ou seja: tem-se nas contas operacionais as despesas por funções de governo, enquanto nas contas do sistema patrimonial as despesas orçamentárias estão por categoria econômica, então cabe ao SIAF efetuar a operação de checagem de consistência entre os valores das contas operacionais com os valores das contas patrimoniais.

Os lançamentos das contas operacionais são realizados somente no grupo 9000.00.00.

4.2.1.3 Processo de prestação de contas

O processo de prestação de contas é o controle externo exercido sobre a universidade.

A Lei Estadual n.º. 8.435, de 24 de dezembro de 1985, estabeleceu a obrigatoriedade, para as entidades estaduais, de prestarem as suas respectivas contas ao Tribunal de Contas até o dia 30 de abril de cada ano. É uma prestação de contas anual.

Para facilitar a análise do processo de prestação de contas anual, eliminar dúvidas e corrigir rumos, a Universidade Estadual de Maringá também presta conta bimestral ao Tribunal de Contas. Bimestralmente, é feita uma inspeção “in-loco” nos procedimentos e transações administrativas realizados pela universidade, abrangendo processo licitatório, recursos humanos (inclusive folha de pagamento), conciliações bancárias, mutações patrimoniais, restos a pagar, alterações orçamentárias, operações de execução orçamentária (inclusive codificação das rubricas das despesas), entre outras. Os documentos para prestação de contas bimestral são:

- Balancete Mensal de Verificação.
- Demonstrativo da Execução da Execução Orçamentária e Financeira – por órgão, segundo a unidade, espécie e fonte de recursos – Todas as fontes.
- Demonstrativo da Execução Orçamentária e Financeira por projeto/atividade, espécie e fonte de recursos.
- Demonstrativo da Execução Orçamentária e Financeira por projeto/atividade e natureza de despesas – Todas as Fontes.
- Demonstrativo da Execução Orçamentária e Financeira por unidade, segundo a natureza de despesa com resumo por fonte – Todas as fontes.
- Demonstrativo da Execução da Execução da Receita Arrecadada por Fonte de Recursos – Receita Total.

O relatório bimestral da inspeção *in-loco* é anexado pelo Tribunal de Contas ao processo de prestação de contas anual da UEM.

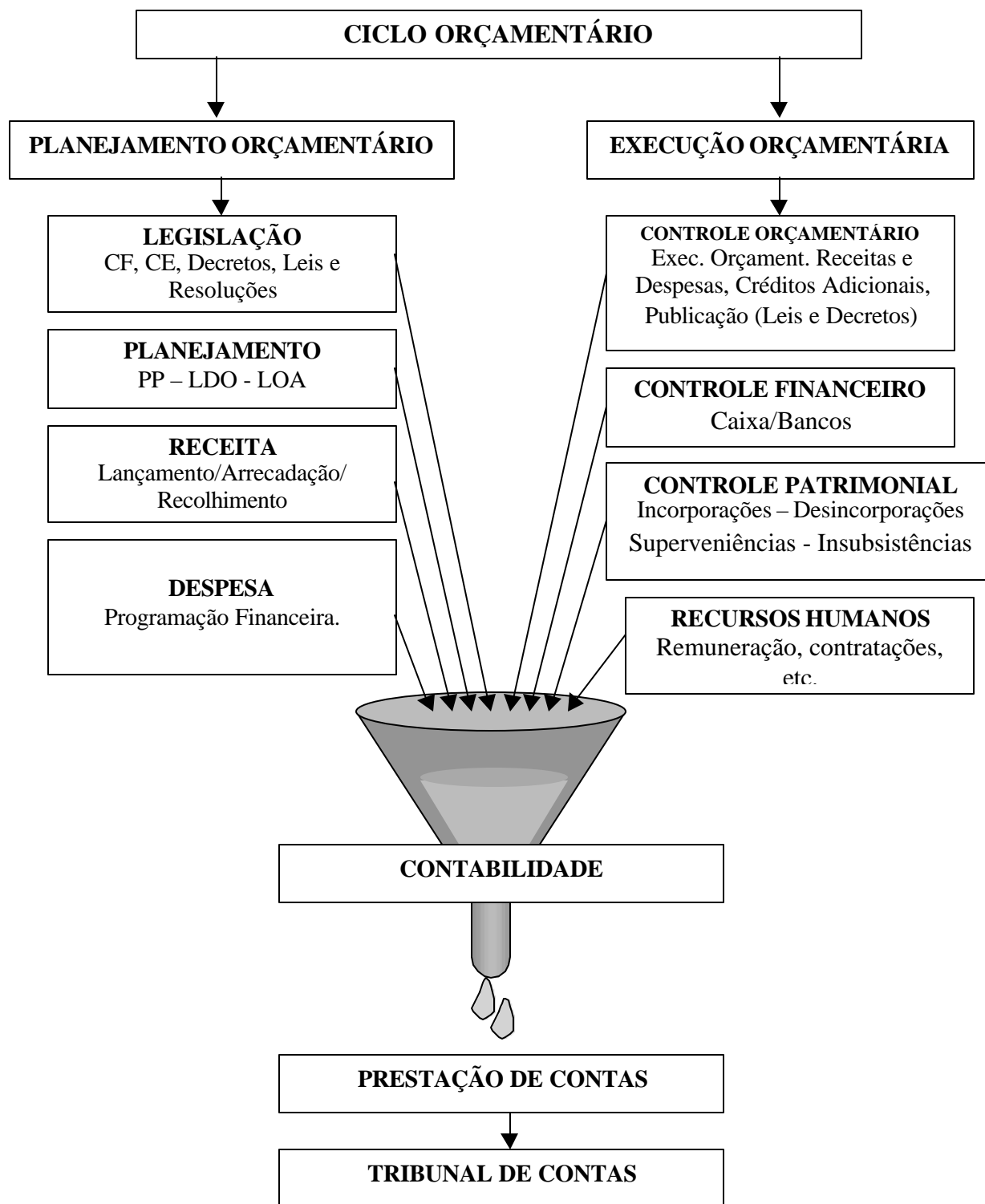
Para a montagem do processo de prestação de contas anual, os seguintes documentos são submetidos a inspeção:

- Ofício de encaminhamento do processo.
- Relatório circunstanciado das atividades desenvolvidas pela universidade no transcorrer do exercício.
- Comparativo da receita orçada com a arrecadada (anexo 10 da Lei 4320/64).
- Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada – Anexo 11 da Lei nº. 4320/64.
- Balanço Orçamentário – Anexo 12 da Lei nº. 4320/64.
 - Demonstrativo da Receita por fontes.
 - Quadro de Detalhamento da Despesa – síntese da unidade.

- Quadro de Detalhamento da Despesa-2198 – Manutenção e Administração do Ensino Superior.
- Quadro de Detalhamento de Despesa-2199 – Manutenção do Hospital Universitário.
- Lei de Aprovação do Orçamento para o Exercício.
- Quadro Demonstrativo das Alterações Orçamentárias do Exercício.
- Decretos e Portarias de Alterações Orçamentárias (cópias)
- Balanço Financeiro – Anexo 13 da Lei n°. 4320/64
 - Termo de Conferência de Caixa.
 - Resumo das Conciliações Bancárias.
 - Extratos e Conciliações Bancárias.
 - Demonstrativo dos Rendimentos de Aplicações Financeiras.
- Demonstrativo das Variações Patrimoniais – Anexo 15 da lei 4320/64.
 - Mutações Patrimoniais Ativas e Passivas, resultantes e independentes da execução orçamentária.
 - Composição dos bens móveis segundo a classificação contábil
 - Relação dos bens efetivamente incorporados no exercício – aquisições.
 - Relação dos bens efetivamente incorporados no exercício – fabricação.
 - Relação dos bens efetivamente incorporados no exercício – doações.
 - Valorização e desvalorização de bens imóveis.
 - Relação dos bens móveis inservíveis baixados no exercício.
 - Demonstrativo Analítico de Obras e Melhorias Executadas.
- Balanço Patrimonial – Anexo 14 da Lei 4320/64.
 - Contas do Ativo Financeiro.
 - Contas do Passivo Financeiro.
 - Evolução das Contas do Ativo Permanente.
 - Composição dos Bens Móveis e imóveis.
- Demonstrativo da Dívida Flutuante – Anexo 17 da lei 4320/64.
- Relação de Restos a Pagar.

- Relatório de Restos a Pagar Processados e não Processados por exercício, credor e empenho – SIA220 A.
- Almoxarifados.
 - Composição dos Estoques em Almoxarifados da universidade.
- Balancete e Demonstrativos.
 - Balancete de Verificação.
 - Demonstrativo da Despesa Empenhada – por fonte de recursos.
 - Demonstrativo da Despesa Processada – por fonte de recursos.
 - Demonstrativo da Despesa Paga – por fonte de recursos.
 - Demonstrativo da Execução Orçamentária e Financeira por projeto/atividade, espécie e fonte de recursos – SIA154.
 - Demonstrativo da Execução da Receita Arrecadada por Fonte de Recursos – receita total – SIA308.
- Quadro de pessoal
 - Relação dos servidores existentes e contratados (em 31/12/xx)
 - Relação dos servidores admitidos no ano.
 - Relação dos servidores demitidos no ano.
- Demonstrativo das Receitas de Convênios com Órgãos Federais.
- Bens Recebidos em Doação.
- Certidão de Regularidade junto ao C.R.C.

Diagrama 17 – Prestação de contas



Fonte: PARANÁ, Tribunal de Contas – Execução Orçamentária. P.18. Adaptado.

4.2.2 Autonomia financeira e orçamentária

Na questão relativa à autonomia financeira e orçamentária, fez-se a investigação por meio de entrevistas semi-estruturadas aplicadas aos informantes-chaves. Essa investigação está constituída de 5 (cinco) blocos: primeiro, relevância e experiência; segundo, termo de autonomia na UEM; terceiro, fatores intervenientes; quarto, relevância e premissa orçamentária básica; e, quinto, aperfeiçoamento do ciclo orçamentário. Cada bloco contém 2 (duas) perguntas relacionadas ao seu assunto, sendo que os comentários das percepções dos informantes-chaves são apresentados no final de cada bloco.

A seguir, encontra-se a descrição da análise da resposta dos informantes-chaves, tendo como referência a transcrição das percepções individuais.

Bloco 01: relevância e experiência

a) Que importância tem a autonomia financeira para as universidades públicas do Estado do Paraná?

Informante-chave n.º 01

Eu vejo que a autonomia financeira para uma instituição pública universitária é essencial para que ela se desenvolva acadêmica e cientificamente. Nós temos uma cultura, desde a fundação da universidade, de transferir responsabilidades. O chefe de departamento transfere responsabilidade para o diretor de centro; o diretor, se possível, transfere para o pró-reitor ou mesmo para o reitor; e o reitor, sem autonomia, acaba transferindo para o Estado. Então essa transferência de responsabilidades faz com que naturalmente a universidade não cresça, não racionalize recursos, não planeje. Eu acho que a maneira correta de fazer com que a instituição realmente cresça, se desenvolva, atenda a comunidade, forme bons profissionais, desenvolva boas pesquisas, faça trabalhos de extensão, aprimore o ensino, é necessário realmente que ela tenha responsabilidades; e para ter maiores responsabilidades ela tem que ter autonomia financeira. Os outros tipos de autonomia, como patrimonial, didático-pedagógica, essas aí ela já tem, ela já desenvolve. Mas a autonomia que realmente interessa é a financeira, e essa ela não tem.

Informante-chave n.º 02

Acredito que é de vital importância. Acontece que as universidades têm projetos distintos em relação àquilo que pensa a administração central do Governo Estadual. Muitas vezes ao mudar-se de governo, mudam-se também as prioridades de investimentos no Estado. A finalidade principal das universidades é fazer, e muito bem, o ensino, a pesquisa e a extensão. Nossas universidades já gozam de autonomia didática e pedagógica. No entanto, muitos de seus desejos administrativos passam pela necessidade de recursos financeiros, e nas atuais condições, seus desejos não são possíveis de realizar. Com a autonomia financeira as coisas ficam mais fáceis, as universidades terão liberdade de decisão sobre a aplicação do dinheiro colocado à sua disposição, com isso elas estabelecem com perspectiva assegurada suas prioridades.

Informante-chave n.º 03

A autonomia é muito importante para quem tem projetos, para quem tem um ideal, para quem sabe o que quer. ... É importante porque se houvesse autonomia a responsabilidade da universidade pelos seus atos seria muito maior. Não seria jogada a culpa ou criada a despesa para que o governo pagasse. Então haveria uma melhor otimização dos recursos, melhor racionalização dos meios etc. Outra questão também, a transferência de recursos de uma rubrica para outra, seria feita em função da economia possível, para atender a investimentos estratégicos de urgência. Hoje isto está impedido. Nós não temos liberdade de autonomia de gestão financeira e orçamentária para fazer essas transferências de recursos por rubrica, muitas vezes têm que passar pela Assembleia Legislativa. ... Outra questão também: a universidade, como está com esta falta de autonomia, não é capaz de estabelecer prioridades, então isso é uma dificuldade muito grande. Também não há possibilidade de se fazerem planos, tanto assim que há vários anos a universidade não tem planos de desenvolvimento, em função de que não se tem garantia de dotação orçamentária, nem de recursos. Se houvesse a garantia de autonomia, seria mais fácil. Em planejamento nós sabemos que se não houver garantia de recursos financeiros ele é inútil.

Informante-chave n.º 04

O recurso financeiro sempre foi o principal problema dos dirigentes universitários paranaenses. Convém dizer que tudo o que se obtém é para manter a instituição na UTI. A busca por recursos mínimos para se dar início a um planejamento institucional, transpassou todos os mandatos de reitores. O Estado do Paraná insiste em não conceder um mínimo de autonomia financeira para que essas universidades possam efetivamente se planejar diante de uma perspectiva segura de aporte dos recursos acordados. ... Concluindo diria que a autonomia financeira das universidades estaduais as conduzirá à racionalidade de suas atividades.

Informante-chave n.º 05

Julgo que o desenvolvimento futuro das IES-PR depende, em grande parte, da autonomia financeira, pois, a partir de tal mecanismo, as IES implementaram programas de ajustes internos, visando a conseguir fundos para as despesas de investimentos. Chego a tal conclusão em razão da seguinte relação: O Estado do Paraná gasta, aproximadamente, 10% da arrecadação do ICMS com as IES-PR. Entendo que este é o limite de comprometimento de receitas do Estados para com o ensino superior. Como as universidades paranaenses ainda possuem vários projetos de crescimento, desde cursos de graduação, pós-graduação até vários núcleos de excelência, o que requer vultosos investimentos, não haverá alternativa senão os remanejamentos internos, a partir de um planejamento estratégico que estabeleça todas as prioridades da Instituição, a partir de sua missão.

Informante-chave n.º 06

É de suma importância, pois os recursos destinados pelo governo, como também os recursos obtidos com os projetos de prestação de serviços destinados à comunidade em geral, poderão ser geridos de acordo com a necessidade da universidade e/ou de cada departamento, sem se preocupar com metas estabelecidas por alguém ou por algum órgão governamental que nem sequer conhece a realidade de uma instituição de ensino.

Informante-chave n.º 07

Eu acho que a autonomia financeira em primeiro lugar, é imprescindível para o futuro das IES paranaenses, principalmente num momento em que o modelo do setor público governamental está exaurido, com reflexos profundos na escassez relativa aos recursos do Tesouro diante da grande demanda existente nas áreas de saúde, saneamento, transporte etc. Por outro lado, a autonomia financeira definitiva irá viabilizar a gestão administrativa com liberdade de decidir onde aplicar os recursos, bem como tornar eficiente a autonomia patrimonial, didático-pedagógica e científica. Além disso, a autonomia em questão irá obrigar as IES a repensar a sua estrutura organizacional, buscando um modelo mais compacto e racional.

Informante-chave n.º 08

É de fundamental importância. A autonomia financeira deve consistir, numa primeira análise, num ponto ideal, ou no mínimo num ponto de equilíbrio. Acredito que devemos pensar numa autonomia financeira ponderada em estudos sólidos, tanto na parte de execução (enxugada e racionalizada) do que já existe, como também de projeções para períodos futuros.

Informante-chave n.º 09

Para a universidade isto significa que, dado um montante de recursos postos à sua disposição ou por ela captados, ela teria poder para aplicá-los de maneira que lhe conviesse, resguardando, evidentemente, a exigência legal de prestação de contas e a transparência do seu funcionamento perante a sociedade. Para mim, a principal importância de uma autonomia financeira seria a de poder discutir e redefinir o seu projeto de universidade (a universidade que queremos *versus* a universidade possível) dentro de um processo de planejamento a médio e longo prazo.

Informante-chave n.º 10

A palavra autonomia é complexa, ela dá uma noção de que autonomia vai poder gerir, vai poder administrar. Só que quando liga autonomia a finanças - autonomia financeira - você tem um pouco de dificuldade, porque, os recursos destinados à autonomia financeira estão sempre aquém das necessidades da universidade. Então, para mim, é vital ter autonomia financeira, principalmente para as universidades estaduais do Paraná; só que a gente precisa ter uma autonomia financeira com todos os seus objetivos, com todas as suas diretrizes atendidas, quer no ensino, quer na pesquisa, quer na extensão, nos investimentos e no custeio da universidade. É importante, então, porque ela permite decidir onde aplicar os recursos disponíveis sem ingerência dos órgãos estaduais.

b) O modelo de autonomia financeira e orçamentária das universidades estaduais paulistas pode ser adotado pelas universidades públicas paranaenses?

Informante-chave n.º 01

Eu penso que pode, desde que seja modificado. Em São Paulo foi instalado por uma questão política e numa relação entre o governo da época e as instituições universitárias paulistas. Havia muitos movimentos, muitas greves nesse período e o governador foi orientado na época para que desse autonomia às universidades, que ele teria um problema a menos dentro do Estado. Então, embora tenha sido o motivo que

tenha levado as universidades paulistas a terem a autonomia financeira e orçamentária, foi bom para as universidades. Só que o modelo de lá, ele tem alguns problemas, assim, sérios, que é a questão dos inativos, o valor que se dá para as universidades, envolve pessoal, não só pessoas que estão na ativa, mas também pessoal inativo. ... Em 1998, por solicitação do Secretário de Estado, que tinha uma idéia de dar autonomia naquela época para as universidades estaduais, pediu-se que apresentasse uma proposta meio rápida. Foi feita uma proposta e entregue a ele, que foi a proposta das paulistas, mas adaptada a nossa realidade, às nossas condições aqui. Então, eu acho que é possível, que é interessante a autonomia que eles têm lá, só que tem que ter algumas mudanças, alguns instrumentos aí, para não se inviabilizarem as universidades. Eu vejo dessa forma.

Informante-chave n.º 02

Acredito que da mesma forma que a adotada no Estado de São Paulo, não. O Estado do Paraná é um Estado que depende muito da agricultura. Caso venha a ser adotado o mesmo modelo do Estado de São Paulo, se ocorrerem frustrações de safras agrícolas irá diminuir a arrecadação e as universidades não teriam como cobrir seus custos contratados com pessoal. Também não poderiam despedir parte de seu pessoal, pois os compromissos de ensino, pesquisa e extensão jamais seriam diminuídos de um dia para o outro.

Informante-chave n.º 03

Eu creio que sim, porque lá eles têm em torno de 9,5% do ICMS do Estado de São Paulo de dotação orçamentária definida, certa e segura. São Paulo tem três grandes universidades estaduais e uma arrecadação altíssima, plenamente viável para sustentar essas universidades. No Estado do Paraná, embora tenha uma arrecadação muito menor, o governo poderia perfeitamente destinar esse mesmo valor, correspondente a 9,5% do ICMS. Pelo menos se teriam certos e seguros os recursos todos os anos, sem necessidade de negociação, e as universidades estaduais iriam trabalhar dentro dos limites orçamentários, sabendo já que, se quiserem expandir, teriam que trabalhar, produzir e economizar, racionalizar e otimizar o que têm. A adoção do modelo das universidades estaduais paulistas é não somente possível, como altamente recomendável. Traria, ao meu ver, até economia para o próprio Estado, sem contar os altos benefícios para a sociedade.

Informante-chave n.º 04

Até onde conheço o citado modelo, ele decorre de um decreto do Governo do Estado de São Paulo, muito simples, que destina um percentual da receita de ICMS daquele Estado às três universidades estaduais paulistas. Nesse sentido não haveria problemas para que o Estado do Paraná também fizesse isso. Entretanto, penso que no Paraná, no momento, não funcionaria muito bem, pelas razões a saber: primeiro, as universidades estaduais paranaenses são de porte bem menor do que as paulistas, e mesmo assim necessitam serem consolidadas; segundo, as universidades estaduais paranaenses estão num estágio de desenvolvimento geral bem inferior ao das paulistas, em particular em dois aspectos: o de capacitação docente e técnica e o de laboratórios e equipamentos. Mas o primeiro, que se refere a pessoal, é o mais importante. Sem uma massa de docentes qualificados em centros de referência internacionais e técnicos bem treinados, a autonomia financeira não vingaria. Uma terceira razão diz respeito a que os montantes arrecadados pelo Paraná são bem menores do que os arrecadados pelo Estado de São Paulo. É verdade ainda que os orçamentos das universidades paulistas são significativamente maiores do que os das universidades estaduais do Paraná. Lembro que o orçamento de uma delas, em 1995, cobria quase três vezes todo o

montante destinado ao ensino superior do Paraná para o ano 2000. Essas disparidades dificultam a adoção de modelo similar. ... Concluindo, a experiência paulista em autonomia financeira serve para indicar que é possível fazer alguma coisa nesse sentido, pois lá o ensino e a pesquisa continuam puxando o desenvolvimento nacional.

Informante-chave n.º 05

Dentre os inúmeros modelos que andei analisando nos dois últimos anos, julgo ser o modelo paulista o único viável, face ao arranjo institucional atual das IES-PR. O modelo de autonomia paulista concedeu ao Conselho dos Reitores inúmeras atribuições que, constitucionalmente, são conferidas ao Governador ou à própria Assembléia Legislativa. O modelo paulista permite aos reitores exercerem de fato a autonomia financeira e orçamentária de suas instituições, como exemplo, a fixação de vantagens salariais, abertura de concursos, vagas, contratações, etc.

Informante-chave n.º 06

Sobre o tema, assisti a uma palestra de um professor da USP há algum tempo. Na ocasião foram repassadas aos presentes questões, tais como cota percentual estabelecida pelo governo e metas que deveriam ser alcançadas pelas instituições paulistas. Entretanto sou da opinião de que cada Estado deve adotar um modelo voltado a sua própria realidade. Porém, se o modelo paulista deu certo, deve-se filtrar os pontos considerados relevantes e tolerantes e aplicá-los em nossas universidades estaduais. Aprender com as experiências deles, isso sim, mas aplicar o modelo deles como é hoje, com inativos, pensionistas e precatórios sendo responsabilidades das IES, aí não. Não se pode.

Informante-chave n.º 07

A iniciativa das IES Paulistas e do governo daquele Estado foi excelente e vem servindo de exemplo para as demais IES públicas federais e estaduais. Decorridos mais de 10 anos de sua concessão, vários pontos negativos que não recomendam a adoção do mesmo modelo pelas IES paranaenses foram apontados, como: a definição dos repasses em cima do percentual da arrecadação do ICMS e a inclusão como responsabilidade das IES do pagamento do pessoal estatutário inativo. Ao nosso ver, grosso modo, sem se fazer uma análise profunda, a autonomia financeira deve ser concedida definindo-se um percentual fixo, a ser revisto periodicamente, sobre a receita corrente do Governo, que engloba as receitas tributárias, não tributárias e transferências correntes, não devendo ser incluído, como responsabilidade das IES, o pagamento dos aposentados e também os recursos decorrentes de reajustes de salários concedidos juntamente com os demais servidores do Estado. Esta forma, no nosso ver, reduz o risco de grandes flutuações que ocorrem no caso do ICMS, que varia de acordo com o volume da atividade econômica.

Informante-chave n.º 08

Para mim, estamos ainda na fase quase que embrionária na questão da autonomia. A idéia pode ser antiga, mas, na realidade e na prática, estamos bem no início. A questão da autonomia financeira deve passar ainda por análises aprofundadas, tanto em nível interno das instituições como também em nível de governos, estadual e federal. Assim, a experiência e modelo das universidades paulistas devem ser tidos apenas como um ponto de análise, de estudo. Há algum tempo, particularmente, cheguei a ter como uma boa alternativa, a metodologia da aplicação de percentual sobre a

arrecadação do Estado/ICMS. Hoje, baseado na problemática e experiência já constatadas nas universidades paulistas, vejo com bastante reserva este critério.

Informante-chave n.º 09

O que eu sei sobre o modelo das universidades paulistas é que o montante a ser repassado a elas está definido num percentual sobre o ICMS do “bolo”orçamentário do Estado. Em se tratando do Estado mais rico da União percebe-se que este parâmetro é vultoso. Entretanto, tenho visto, ultimamente, por intermédio da imprensa, que as universidades paulistas estão com dificuldades financeiras e cobram uma redefinição desse critério. Para o caso do Estado do Paraná, eu já vi estudos em que o ICMS não seria um parâmetro ideal. A razão que nos foi colocada é que este tributo, em nosso Estado, possui características muito próprias de um Estado cuja vocação maior ainda é a agricultura e não a industrialização ou prestação de serviços. Na época em que me inteirei desta questão, estava claro que o parâmetro de São Paulo seria insuficiente se aplicados para as universidades estaduais do Paraná. No entanto, o modelo a ser adotado pelas universidades públicas paranaenses deve procurar aprender com a experiência lá adquirida. Ver o que serve e o que não serve.

Informante-chave n.º 10

Como está hoje, a autonomia das universidades estaduais paulistas não serviria para nós. Hoje a autonomia das universidades do Estado de São Paulo tem um percentual do orçamento sobre o ICMS que nós também buscamos. Neste sentido eu não discordo do índice. O que eu discordo é que as paulistas estão com todos os seus aposentados na folha e mais os precatórios. Então esses dois aspectos têm dificultado a vida das universidades paulistas. Hoje do sistema de autonomia financeira que nós temos, que é provisório no Estado do Paraná, nós já tiramos isso. Os inativos, os precatórios, as despesas com energia e luz estão fora do nosso termo de autonomia. Então essa é uma parte a que o Governo está dando cobertura, o que vem ajudar um pouco. Eu sei que nesse sentido as universidades paulistas estão com uma grande dificuldade, porque, hoje, se não me falha a memória, os inativos já chegam a mais de 30%. Então isso pesa muito no orçamento de uma universidade. Agora, com relação ao índice, eu acho que tem que ser por aí. Nós temos que buscar para as universidades estaduais paranaenses um índice que atenda às necessidades nossas. Nesse sentido eu concordo com as paulistas, mas não na forma como o modelo está. Pegar o modelo que está lá e implantar aqui, ai não funcionaria.

Comentário:

Na primeira pergunta, pode se verificar que a maioria (60%) dos informantes-chaves afirma que a autonomia financeira é importante porque as universidades terão a liberdade de decidir onde vão aplicar os recursos colocados á sua disposição. Os dados revelam que a liberdade de gestão financeira permite às universidades públicas do Estado do Paraná planejar seu desenvolvimento acadêmico e científico, com a adoção de um planejamento institucional que estabeleça todas as prioridades da instituição com recursos financeiros assegurados. A metade dos informantes (50%) também afirma que a autonomia financeira necessariamente conduzirá as instituições à racionalidade das ações administrativas, buscando um modelo de

gestão mais compacto e racional. Uma parte correspondente a 20 % dos respondentes é de opinião que a autonomia dá às universidades maiores responsabilidades pelos seus atos de planejar e executar suas ações.

Fica evidente na posição dos depoentes que a autonomia de gestão financeira e orçamentária é de natureza vital para a sobrevivência das universidades, principalmente num momento em que o modelo do setor público governamental está exaurido, exigindo reformas, novas iniciativas e ética no trato das entidades governamentais.

Na segunda pergunta, observa-se que por unanimidade os depoentes demonstraram ter algum conhecimento com relação ao processo de autonomia financeira e orçamentária das universidades estaduais paulistas, garantida pelo Decreto n.º 29.598, de 02/02/89, do Governo do Estado de São Paulo, que vinculou o orçamento das universidades a um percentual aplicado sobre o valor da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), transferindo às IES a responsabilidade de formação e execução das políticas de pessoal, de custeio e de investimentos.

Pelos relatos colhidos pela pesquisa, percebe-se que 20% dos informantes admitem que o modelo adotado para as universidades paulistas é um modelo viável, em face do arranjo institucional atual, e que ele traria economia para o Estado e benefício para a sociedade. Uma minoria (10 %) diz que é possível adotar o modelo, mas faz sérias restrições quanto à inclusão dos inativos e pensionistas na folha de pagamento, por isso afirma que algumas mudanças têm que ser feitas para não se inviabilizarem as universidades paranaenses. A maioria (70 %) dos informantes alega que o modelo, na forma como está hoje, não pode ser adotado pelas universidades públicas paranaenses. A maior preocupação para tal posicionamento refere-se à questão da inclusão do pessoal inativo e pensionista na folha de pagamento e das despesas judiciais com precatório, todas sob a responsabilidade das universidades paulistas. Outra questão levantada pelos depoentes é a aplicabilidade de um percentual sobre o valor do ICMS, que varia de acordo com o volume da atividade econômica. No do Paraná, o ICMS sofre muitas oscilações por ser um Estado com vocação para a agricultura e não para a industrialização e a prestação de serviços, que permite uma *performance* mais linear nos valores arrecadados. Esses aspectos têm dificultado a vida das universidades paulistas.

Apesar de não admitirem o modelo paulista na forma pronta e acabada como está hoje, 60% dos respondentes manifestaram que o modelo a ser adotado pelas universidades públicas paranaenses deve procurar aprender com a experiência do Estado de São Paulo, deve aprender com os erros dos outros e não com os próprios erros. Mencionam como grande

preocupação, a questão dos inativos, pensionistas, pagamento de precatórios e o parâmetro utilizado sobre o valor do ICMS.

Bloco 02: termo de autonomia da UEM

a) Qual a sua opinião sobre o termo de autonomia firmado entre o Governo do Estado e a UEM?

Informante-chave n.º 01

Eu penso que ele não é bom. Na minha opinião, penso que ele não foi bem negociado. Não estou pontuando aqui em Maringá, estou dizendo para o Estado do Paraná. A APIESP, quando negociou a proposta com o Estado, não negociou bem. Ela deixou a desejar em alguns aspectos, por exemplo, ao negociar com a universidade dizendo: olha, nós vamos dar autonomia e damos “x” recursos, mas é necessário simplesmente que a universidade aumente o número de vagas. Isso não permite a você ter uma política linear para todas as universidades do Estado. Isso é impossível. ... Então, tinha que ser uma proposta de autonomia, sim, negociada, mas ela tinha que ser diferenciada. A proposta de autonomia da universidade de Londrina não pode ser igual à proposta de autonomia para a de Maringá, e também não pode ser igual para a UNICENTRO e para a UNIOESTE, que são universidades mais novas. A realidade das instituições é diferente. Então eu não posso pegar uma proposta linear, baseada apenas no histórico orçamentário ou financeiro e falar: olha, toma a autonomia, e pronto.

Informante-chave n.º 02

Na realidade estes termos provisórios de autonomia assinados entre o Governo do Estado e a UEM, apenas trouxeram como benefício que a UEM, em virtude de ter o termo de autonomia, não teve que se submeter a determinadas exigências impostas a outros órgãos do Estado, solicitando autorização para tudo, devido à instituição do CRAFE (Conselho de Reestruturação Administrativa e Fiscal do Estado), cujo objetivo era a autorização prévia de todas as despesas do Estado, inclusive das universidades. No entanto, a forma e montante fixado no termo de autonomia não trouxeram vantagem para a UEM. O valor fixado foi baseado naquilo que já havia sido liberado no exercício anterior para pessoal e ainda estabeleceu que a UEM aumentasse em até 20% a oferta de vagas dos seus cursos. Não houve nenhum estudo que viesse a determinar qual o montante necessário a ser liberado.

Informante-chave n.º 03

Na forma como os termos de autonomia foram assinados para os anos de 1999 e 2000, prevêm-se mais vantagens para o próprio Estado. Ele pegou o limite de repasses de recursos, a dotação tida no ano anterior, destinada exclusivamente para pessoal. Para custeio já vinha sendo pouco, muitíssimo pouco, amplamente insuficiente. A Universidade tinha que realizar outras atividades para cobrir as necessidades de custeio. Em investimentos nem se fala, há muitos anos que a Universidade não tem tido recursos. E o pior, no próprio termo de autonomia firmado estabeleceu-se que a Universidade aumentasse em até 20% a oferta de vagas dos seus cursos, sem os correspondentes recursos financeiros adicionais. ... Então isso aí não é racionalização, é um arrocho que o governo impôs para que as universidades ajudassem o governo a diminuir seus problemas. Não é para atender às universidades, instituições que têm fins especificamente sociais. Não é bom para a UEM.

Informante-chave n.º 04

Albert Einstein já ensinou: “Tudo deveria se tornar o mais simples possível, mas não simplificado”. O termo de autonomia na UEM é simplificado, e para começar não contempla o princípio de dotação global. Só isso bastaria, para dizer que o citado termo não serve ao seu desenvolvimento. Na verdade tanto as autoridades estaduais não querem se preocupar com as universidades estaduais paranaenses quanto os dirigentes universitários parecem estar cansados de formular planos e estratégias e tudo não dar em nada. A situação é sofismática. Por sua vez, a UEM brinca com o termo ao criar num só ano onze novos cursos de graduação. ... Além do que esse termo de autonomia determinou que se aumentasse em até 20% a oferta de vagas da UEM. Então, não é bom.

Informante-chave n.º 05

Somente é possível emitir uma opinião sobre tal termo, se forem levadas em conta as circunstâncias em que ocorreu a proposta para que fosse firmado o termo de autonomia provisório. Em outubro de 1998, o Governo do Estado instituiu o CRAFE (Conselho de Reestruturação Administrativa e Fiscal do Estado), condicionando todas as despesas, desde custeio a investimentos, a prévia autorização desse Conselho - o que implicava em um grande entrave ao processo administrativo da UEM. Somando-se a tal medida, o governo promoveria um corte de 10% sobre os recursos repassados à UEM, e esta deveria fazer todos os ajustes internos necessários para que não faltasse dinheiro para folha, além de cortar todos e quaisquer recursos para custeio e investimentos. Foi dentro deste cenário que os reitores das IES-PR. propuseram ao Governo do Estado a autonomia provisória. Portanto, esta surgiu como uma forma de fugir das determinações do CRAFE. Logo, não pode ser analisado como uma conquista.

Informante-chave n.º 06

Autonomia? Um papel assinado pelo governo e pela universidade estabelecendo compromisso para repassar um valor-limite para gastos com despesas gerais da universidade, sem levar em consideração as necessidades prementes da instituição? Não, não é autonomia. Este termo apenas transfere poderes e responsabilidade à Universidade para honrar compromissos que a princípio, são próprios do Governo e que este não consegue honrar. Da forma como está, não serve para a UEM.

Informante-chave n.º 07

Na verdade este termo provisório de autonomia não se constitui, em nosso ponto de vista, em autonomia verdadeira. O Estado a cada ano define um valor global a ser repassado à UEM e demais IES paranaenses, para cobrir essencialmente os gastos com pessoal e repassar mensalmente um duodécimo desse valor global. Esta forma impede que a instituição faça qualquer reformulação em sua estrutura que vise a diminuir o dispêndio com pessoal. Neste modelo qualquer redução que haja na rubrica de pessoal no ano presente poderá representar corte de recursos para o ano subsequente mesmo que essa redução tenha sido utilizada para custeio ou investimentos. Além de não proporcionar um custeio aceitável e não permitir investimentos, o termo traz custos adicionais a partir do momento em que determina o aumento do número de ofertas de vagas em até 20%, nos cursos oferecidos pela UEM.

Informante-chave n.º 08

Como já disse, é fase “embrionária”. É muito cedo para avaliar. O termo de autonomia firmado para esses dois/três últimos anos é experimental. Numa análise preliminar podemos dizer que, pelo menos não trouxe maiores dificuldades à UEM. Trata-se de um processo do qual, como já disse, ainda estamos no início. Somente com o passar dos anos, com constante avaliação, séria e criteriosa, é que efetivamente poderemos chegar a uma resposta. A UEM nestes dois/três anos de “autonomia” não deixou de crescer. Ao contrário, no ano passado, criou mais 11 cursos, numa franca demonstração de confiança na estrutura e potencial institucional e humano existentes, aliada, certamente, a uma “confiança” no Governo Estadual, relativamente a seu futuro. Na minha opinião não estamos aqui falando de uma verdadeira autonomia, e sim, de um acordo, em que a UEM possui uma limitação anual de gastos, um teto, seu limite de despesas, e o Governo do Estado, por sua vez, vem honrando seu compromisso, no repasse de recursos.

Informante-chave n.º 09

Primeiramente é necessário resgatar um pouco da história de como se deu este termo. Em 1997, o Estado instituiu o CRAFE, cujo objetivo, vemos que era a ingerência sobre a gestão nas IES, visando à contenção de gastos. Na verdade, isto serviu de pressão para que as universidades assinassem um termo de autonomia provisório insuficiente e segundo as regras que o Estado estabeleceu. Tendo esta “autonomia” as universidades não precisariam estar sob a coordenação do CRAFE. Tanto isto é verdade que, após isto, este Conselho praticamente se exauriu.... O teto firmado no termo de autonomia foi estabelecido sobre parâmetros históricos sobre a folha de pagamento. Isto implica na obrigação do Estado em suprir somente a folha de pagamento, o que não é aceitável, não é bom para o desenvolvimento da universidade, pois ela necessita de recursos adequados para custeio e investimentos. Não, não serve para a UEM. Há também a perspectiva de enxugamento da despesa com pessoal, com a conseqüente apropriação dessa economia em outros itens de gastos. Como este termo ainda é provisório, a universidade, se cortar pessoal, corre o risco de que o Estado, em nova discussão, parta novamente, com parâmetros sobre a despesa com pessoal, da posição após o enxugamento.

Informante-chave n.º 10

Tenho muita responsabilidade sobre ele. Assinamos esse termo já por dois anos, estamos indo para o terceiro ano. Você vê, nós estamos no mês de maio e ainda não assinamos o de 2001 porque nós queremos melhorar um pouco o que nós já vivenciamos nesses dois anos. O que seria melhorar um pouco isso? É que a gente pudesse ter um pouco mais de autonomia. Então, com relação aos dois anos que se passaram, nós tivemos grandes dificuldades. Por quê? Porque os recursos destinados no termo de autonomia só cobrem folha de pagamento. Depois à parte, o Governo cobre os precatórios. Os inativos não estão na nossa folha. Essa colaboração ele também vem dando. Está custeando a nossa energia e a nossa água, mais a *intranet*. Mas só com a folha de pagamento, sem investimentos e sem custeio, está muito difícil para as universidades sobreviverem. Então o sacrifício da comunidade acadêmica universitária tem sido muito grande para que a gente possa cobrir os custeios e os investimentos da universidade.

b). O teto de recursos financeiros estabelecido no termo de autonomia é suficiente para atender a despesas decorrentes da folha de pagamento, custeio básico e investimentos?

Informante-chave n.º 01

Não, não foi, até pelo seguinte: pegando a nossa universidade, a de Maringá, já não era suficiente o valor que as universidades recebiam. Não que ela não pudesse ser racionalizada, isso sim. Não discordo disso. Quero dizer, as atividades administrativas da universidade poderiam ser racionalizadas, isso sempre defendi. Mas ela não poderia nem receber corte. Ela teria que receber mais recursos. Ela recebeu corte, inclusive. Então eu acho que foi ruim para a instituição nesse sentido. Os valores que a Universidade recebia para custeio sempre foram insuficientes. A Universidade nunca recebeu o mínimo necessário para ela se manter em custeio. Investimentos nem se fala, quer dizer, a UEM, por exemplo, nem recebia investimentos ou recebeu muito pouco. Então a proposta não era boa, não tenho dúvida nenhuma.

Informante-chave n.º 02

Não. Estudos recentes demonstram que a UEM tem dificuldades para cobrir a folha de pagamento de pessoal. Desta forma, temos autonomia para quê? Ainda há a questão orçamentária, pois para a execução de despesas é necessário ter a liberação orçamentária. Atualmente o Estado tem dificuldade para atender às novas exigências legais, e a liberação para execução de despesas é muito vigiada. Assim, como o Estado libera todo o recurso como despesas com pessoal, não aceita mudar para outro tipo de despesa. Desta forma perguntamos novamente: temos autonomia?

Informante chave n.º 03

Certamente que não, pois o Estado já não vinha dando recursos suficientes nem para custeio, e investimentos há muitos anos não há. ... Estamos até hoje em situação precaríssima, com seis, sete ou oito professores na mesma sala, se amontoando, sem ter espaço; e o pior é que nós não temos biblioteca atualizada. Se nós precisarmos pesquisar temos que ir a outros lugares, porque a biblioteca da Universidade não tem revistas atualizadas e os livros estão sucateados

Informante-chave n.º 04

Creio que a pergunta é no sentido de saber se os dispositivos de autonomia permitem um planejamento estratégico para a UEM. Então, os recursos tanto são insuficientes para atender as despesas quanto não permitem que a instituição se planeje. ... Concluindo, o teto de recursos estabelecido no termo de autonomia é insuficiente, principalmente porque a forma encontrada não permite a racionalidade nem o planejamento institucional.

Informante-chave n.º 05

Não. Os recursos repassados são suficientes para cobrir as despesas de pessoal, sem qualquer reajuste ou expansão do quadro existente em outubro de 1998.

Informante-chave n.º 06

Não. Em princípio, os recursos são destinados apenas ao pagamento de despesas decorrentes de pessoal. Como é de conhecimento geral, os valores, quando foram estabelecidos, levaram em consideração apenas os recursos repassados para a folha de pagamento de pessoal, deixando de lado outras despesas correntes, como também as despesas de capital, ou seja, de investimentos, que há muito tempo a universidade não recebe.

Informante-chave n.º 07

O teto de recursos financeiros estabelecido no termo de autonomia tem dificuldades até para atender às necessidades de pagamento de pessoal no ano .

Informante-chave n.º 08

Não, não é. Para o exercício de 2001, a exemplo do que aconteceu em 2000, o valor definido como teto de recursos financeiros para a UEM cobre somente as despesas com a folha de pagamento da UEM. Ao todo, são aproximadamente 3.800 servidores, havendo o chamado “crescimento vegetativo” anual da folha de pagamento na ordem de 2,5 a 4% da folha. É um dado crescente e representativo. Atualmente, o custeio básico e investimentos são cobertos com outras fontes de recursos, principalmente com recursos diretamente arrecadados.

Informante-chave n.º 09

Na realidade este termo foi definido com base na despesa com pessoal, e no caso da UEM, os recursos são suficientes somente para a folha de pagamento. O termo não especifica a natureza da despesa para a aplicação dos recursos, mas eles são suficientes somente para as despesas com pessoal. Se a Universidade conseguir enxugar a folha de pagamento, logicamente os recursos decorrentes dessa autonomia poderão ser aplicados em outras despesas de custeio e/ou investimentos.

Informante-chave n.º 10

Não. Esse teto de recursos financeiros não é suficiente para tudo isso, não. Ele só é suficiente para cobrir a folha de pagamento. Então nós estamos cobrindo o crescimento vegetativo da folha e as férias. Então ele não tem reposição salarial, ele não cobre custeio básico e ele não cobre investimentos. Somente cobre folha de pagamento. E por que está assim? Porque quando nós discutimos o teto, nós discutimos em 1999, e o Governo tomou por base a folha de novembro de 1998. Então se pegar a folha de um ano anterior, aí você pergunta: como é que vocês sobreviveram? Nós tivemos que fazer alguns ajustes internos, onde houve aqueles ajustes com relação à diminuição de despesas internas, ao corte das funções gratificadas de 20%. Então nós tivemos uma série de ajustes internos para a gente poder sobreviver. Agora, este ano, do ano passado para este ano, ele deu 4% a mais, porque ele viu o crescimento vegetativo da folha e algumas contratações que nós precisávamos, em função dos cursos novos.

Comentário:

Os dados coletados pela pesquisa revelaram que a unanimidade dos informantes-chaves mostrou que elas conhecem, em parte ou no todo, o termo de autonomia firmado entre o Governo do Estado e a Universidade Estadual de Maringá.

Com relação à opinião dos entrevistados sobre o termo de autonomia, pode-se inferir que parcela expressiva deles, cerca de 70% manifestou que não é bom, não serve ao pleno exercício do desenvolvimento da UEM. Observa-se que dois pontos foram os mais citados como justificativa para não admitir a contento o termo de autonomia: primeiro, a maioria

alega que o valor considerado como teto foi tomado com base no parâmetro histórico exclusivamente sobre os dispêndios ocorridos com pessoal no ano imediatamente anterior; segundo, o próprio termo de autonomia exige que a UEM amplie em até 20% a oferta de vagas dos seus cursos. Para tanto, não foram alocados os respectivos recursos financeiros e orçamentários no teto fixado no termo de autonomia.

Uma parcela correspondente a 20% dos depoentes pronunciou que o termo de autonomia veio simplesmente para fugir do CRAFE (Conselho de Reestruturação Administrativa e Fiscal do Estado), instituído pelo Governo do Estado do Paraná, com poderes de fornecer autorizações prévias para todas as despesas dos órgãos estaduais, desde custeio até investimentos, inclusive as despesas das universidades públicas paranaense, o que implicaria em um grande entrave ao processo administrativo da UEM.

Em função de o termo de autonomia possuir caráter provisório, denota-se que 20% dos depoentes manifestaram preocupação com referência a uma possível economia que a universidade venha a obter mediante um programa de ajuste interno no seu quadro de pessoal, correndo o risco de não poder suprir outras necessidades de custeio e de investimentos prementes, ou até mesmo de servir como novo parâmetro para fixar teto para a autonomia financeira definitiva.

Já uma minoria, de 10%, alegou que ainda é muito cedo para opinar, mas admite que a instituição teve avanços. Citam a implantação de 11 (onze) novos cursos de graduação de uma única vez (sem mencionar se existem ou não condições para tanto) e o recebimento, a partir da assinatura do termo, dos repasses dos recursos financeiros do Estado na época programada.

Com relação ao teto de recursos financeiros estabelecido no termo de autonomia, todos os depoentes, portanto 100%, alegaram que atende tão somente as despesas decorrentes da folha de pagamento da UEM, como salários, encargos sociais, 13º, férias, serviços extraordinários, funções gratificadas, cargos comissionados, rescisões contratuais, dentre outras. Em consequência, o teto não contempla recursos importantes que deveriam ser utilizados para o custeio básico da instituição, necessários aos programas didáticos, ao desenvolvimento das pesquisas práticas constantes nos planos de ensino das disciplinas dos currículos dos vários cursos de graduação e pós-graduação oferecidos pela Universidade, e a manutenção da máquina administrativa. Também em consequência, segundo a unanimidade dos depoentes, não inclui recursos para investimentos, tão necessários para dotar a instituição de laboratórios, equipamentos adequados e acervo bibliográfico que acompanhem pelo menos o estado da arte das matérias dos currículos mínimos dos cursos de graduação e pós-

graduação oferecidos pela universidade, e a ampliação e melhoria do espaço físico com construções, reformas e recuperação de obras.

A alegação de que os recursos financeiros fixados no termo de autonomia são insuficientes para atender às necessidades da Universidade vem confirmar a opinião dos informantes-chaves sobre a questão anterior, de que o termo de autonomia não é bom, não serve para o desenvolvimento da UEM.

Bloco 03: fatores intervenientes.

a) Quais os principais fatores que dificultam e/ou impedem o pleno exercício da autonomia financeira na UEM?

Informante-chave n.º 01

Primeiro, eu penso que o Governo do Estado, por ter sido eleito, representa toda a população paranaense; mas evidentemente teria que ter inicialmente uma política de ensino superior, e isto ele não tem. ... Então não há uma política clara em nível de Estado, e quando eu digo uma política clara em nível de Estado não acho que o Estado deva estabelecer essa política sozinho. Evidentemente devem montar uma política junto com a comunidade interessada de ensino superior, o que não tem. Segundo, as universidades são burocratizadas, a administração dela é lenta, é difícil. Terceiro, não existe uma política universitária clara para administrar com autonomia. Não existe isto. A coisa ainda continua muito centralizada, não se tem uma política interna. ... O regime jurídico também dificulta. A Universidade já é fiscalizada, ela já tem vários mecanismos, vários instrumentos de fiscalização. Mas não há uma confiança clara entre governo do Estado e administração universitária. Não existe uma confiança mútua. Então, em razão disso, fica esse regime jurídico da instituição que dificulta.

Informante-chave n.º 02

De certa forma, até podemos dizer que se trata de uma questão de cultura. Ora, existem certos costumes que, embora mudem as idéias, continuam a desenvolver as atividades da mesma forma como se faziam no passado. Os representantes da universidade agem de forma a querer exigir apenas as coisas boas da autonomia, mas querem que vantagens que existiam antes continuem existindo. Por outro lado, os representantes do Governo, julgando que a UEM tem autonomia, está vivendo em um mar de rosas, pois, os acreditam, que ela pode tudo, quando na realidade não pode nada. Ainda temos que considerar que internamente a UEM tem uma pluralidade de idéias muito grande, o que de certa forma prejudica a busca de determinados objetivos.

Informante-chave n.º 03

A Constituição de 1988 transformou as universidades de fundações em autarquias. Os funcionários, regidos pela CLT, passaram a ser funcionários públicos, por força também do regime jurídico único imposto pela Constituição, abrangendo também as fundações e autarquias. Uma outra questão também é o corporativismo. Não entendem muitos dos funcionários e professores que a autonomia para a instituição é muito importante, e quer em um tratamento para as universidades de forma isonômica, o que é dado para uma é dado para outra. Na verdade, cada universidade deveria ter a sua

cadeira própria, independentemente do que tivessem as outras, em função das suas possibilidades, em função da sua arrecadação, do seu trabalho, da sua qualidade, da sua eficácia etc. Finalmente, menciono o excessivo controle orçamentário feito pelo Estado sem considerar os resultados de cada instituição, a competência de cada instituição, os planos e os projetos de cada instituição.

Informante-chave n.º 04

O principal é que a dotação orçamentária não é global. A UEM não pode gastar em pessoal, por exemplo, quanto ela decidir gastar, mesmo dentro de seu teto orçamentário. ... Concluindo diria que a tutela do Estado atrapalha e o Governo Estadual não quer ver suas universidades autônomas financeiramente, mas com qualidade. Ele sabe que vai ter que destinar muito mais recursos. Seria irresponsabilidade governamental lavar as mãos e destinar os recursos que hoje são destinados e com isso imaginar que os dirigentes universitários obteriam recursos complementares em montante suficiente para manter em funcionamento um organismo estadual.

Informante-chave n.º 05

Primeiro, a definição de montante de recursos vinculado à receita tributária do Estado Segundo, o arranjo institucional que caracteriza a personalidade jurídica da UEM – Autarquia. Com tal personalidade, toda a gestão orçamentária e de pessoal está subordinada à leis da Assembléia Legislativa. Terceiro, o atual teto de gasto com o ensino superior no Paraná – 10% do ICMS. Como o Estado está no limite de sua capacidade de investimento no ensino superior, qualquer autonomia não irá extrapolar este limite, que é o maior dentre todos os Estados da Federação brasileira. Como os servidores estão há mais de cinco anos sem reajuste, este teto irá extrapolar os 10% do ICMS, porém o Estado só concederá a autonomia definitiva dentro deste limite.

Informante-chave n.º 06

São os seguintes, ao meu ver: a) a liberação do teto orçamentário estabelecido para o exercício dentro do orçamento geral do Estado, com o bloqueio de dotação orçamentária no RAP – Recursos a Programar, dificultando a aquisição de bens e prestação de serviços; b) a dificuldade que os setores/departamentos têm em estabelecer o que é prioridade para o momento e/ou mesmo para o exercício e para o futuro; c) falta de uma política interna para trabalhar em cima dessa questão; d) a falta de união dos políticos, não só de Maringá, mas da região e do Estado, que poderiam se juntar em prol da Universidade, pois ela pertence a toda a região.

Informante-chave n.º 07

A dificuldade em se definir o modelo de autonomia de gestão financeira na Universidade devido à sua estrutura democrática e às grandes divergências de opiniões existentes internamente. 2) Chegar a um acordo entre as IES estaduais em relação ao percentual que caberá a cada uma do “bolo” a ser concedido anualmente pelo Governo, uma vez que, diferentemente de São Paulo, essas instituições têm características e perfis diferentes e também idades diferentes, com exceção talvez da universidade de Londrina, as demais ainda não estão consolidadas, tanto em relação ao seu aspecto físico, como em relação à qualificação de pessoal, cursos etc.-3) A falta de vontade política do Governo do Paraná em conceder a autonomia definitiva, uma vez que este assunto vem sendo discutido no Estado desde o Governo Álvaro Dias 86/90.

Informante-chave n.º 08

Fatores internos e externos: a) a questão do teto estipulado, que é insuficiente; b) a questão da visão cega e burocrática de alguns órgãos, técnicos e representantes estaduais, que vislumbram e continuam a tratar a UEM apenas como mais uma **subunidade** de despesas e não como uma universidade pública estadual... ; c) inexistência de uma política séria e definida em nível estadual para as IES que contemple planos de trabalho e de desenvolvimento de médio e longo prazo; d) procedimentos orçamentários igualitários (a outras unidades) adotados por órgãos de controle do Estado, com entraves mesmo com relação ao “teto” financeiro já definido e deliberado e ainda com relação à utilização de recursos próprios e de convênios; e) questões de ordem interna relacionadas à reorganização/reestruturação administrativa, num verdadeiro processo de análise de suas necessidades, dentro de uma visão de racionalização e otimização.

Informante-chave n.º 09

No meu entender são os seguintes: a) a autonomia financeira não pode ser exercida sem recursos financeiros suficientes e no caso da UEM estes recursos são insuficientes. ... b) a figura jurídica da universidade como autarquia comum, como estabelecido na Reforma Administrativa Federal (Decreto-Lei 200/67), apresenta características vinculativas ao ente, no caso do Estado que a criou, onde a autonomia fica restrita aos aspectos de didática e pesquisa. ... c) o modelo orçamentário imposto às universidades também se constitui em um elemento dificultador para a autonomia. ... d) outro elemento dificultador, eu considero a própria comunidade maringaense, bem como seus representantes políticos, que muito pouco se envolvem na discussão e luta por uma universidade com autonomia; assim vejo que falta vontade política... e) a estrutura organizacional existente faz com que a instituição seja burocratizada, lenta e de difícil gestão.

Informante-chave n.º 10

O que falta é a gente definir quais são as diretrizes para esse projeto de autonomia. O Estado começou contratando uma consultoria externa, trouxe especialistas de Portugal, trouxe os franceses, trouxe os ingleses, aí contratou uma equipe interna para fazer um trabalho junto com as universidades para fixar as diretrizes. Só que em função de tudo o que nós passamos o ano passado, com a greve, com as dificuldades que agente está tendo e com as dificuldades que o Governo também está tendo com relação aos recursos financeiros do próprio Estado, esse trabalho deu quase que uma parada. E nós, enquanto comunidade, também pedimos ao Governo, ao nosso Secretário, que não fizesse para o ano 2000, que era a proposta, uma autonomia definitiva, porque nós estávamos visualizando que não era momento de se fixar um índice agora em cima de um Estado que está com uma dificuldade financeira muito grande e que está tentando recuperar-se. Então, nesse momento, se se fixar um índice em cima de uma economia que está com problema, você vai ficar sempre em um patamar abaixo do mínimo que você precisa para sustentar uma universidade que funcione com qualidade.

b) Quais os principais fatores que facilitam e/ou contribuem para o pleno exercício da autonomia financeira na UEM?

Informante-chave n.º 01

Os recursos humanos altamente qualificados à sua disposição, a experiência adquirida com a autonomia provisória e a jovialidade da universidade, sem os vícios das instituições mais antigas, são fatores fundamentais. ... Também penso que nesses dois anos de autonomia provisória, a universidade já teria que ter mudado e os dois anos são um tempo mais do que suficiente para se estabelecer uma política interna, porque essa autonomia eu acho que não tem retorno, seja dessa forma, seja melhorada, ela não tem mais retorno. Eu acredito que daqui para frente é autonomia mesmo. Então, o que tinha que ser feito? A política institucional tinha que ser mudada, que ser alterada radicalmente, já. Ou, se não alterada radicalmente, haver uma proposta muito clara para administrar a instituição e ser gradativamente implantada essa política interna da instituição. A instituição continua com autonomia e trabalhando do mesmo jeito que trabalhava antes da autonomia, ou seja, ela não evoluiu. Eu acho isso errado. ... Agora, sob o ponto de vista de uma política duradoura, internamente ela não tem.

Informante-chave n.º 02

A UEM é uma Universidade muito arrojada. Se pensarmos em uma autonomia em que os recursos possíveis de serem liberados pelo Estado pudessem realmente ser canalizados para as atividades que a comunidade interna da UEM pudesse decidir, acreditamos que seria possível um melhor aproveitamento dos recursos e estes serem direcionados para investimentos tão necessários à melhoria dos cursos, quer sejam novos quer antigos, na UEM. Como o Estado não define como será a autonomia da UEM, também se tem muita dificuldade em agir dentro da UEM para a destinação dos recursos. A pesquisa, por exemplo, é um ponto muito forte da UEM. No entanto sabemos que os recursos para esta atividade, realmente estão muito aquém de suas necessidades.

Informante-chave n.º 03

É justamente das universidades que saem o pessoal estratégico para gerir, administrar secretarias, ministérios etc. Enfim, é um pessoal altamente qualificado. É na universidade que se tem a maior massa crítica de toda a sociedade. Esse pessoal tem plena condição de ter autonomia financeira e orçamentária. ... É lamentável que a universidade não tenha plena autonomia para poder alcançar as finalidades para as quais ela existe, para desenvolver a sociedade como um todo. É justamente na universidade que há pessoas idealistas, pessoas críticas, pessoas políticas, que querem realmente desenvolver a sociedade. Outro fator que contribui para o pleno exercício da autonomia financeira das universidades é a própria dificuldade pela qual as pessoas e os pesquisadores já passaram. Sentiram as necessidades de fazer economia e aproveitar melhor os recursos em função das reais necessidades e possibilidades de se fazer alguma coisa.

Informante-chave n.º 04

A UEM, a partir da reforma universitária, se organizou em centros e unidades da administração central que são também unidades orçamentárias de receitas e de despesas. Então é fácil levantar índices orçamentários históricos que embasariam propostas consistentes de orçamento. Todos esses dispositivos servem para controlar o varejo e também o atacado no sentido de se estabelecerem prioridades e metas a serem atingidas a qualquer tempo. Concluindo, diria que os principais fatores que facilitariam o pleno exercício de uma eventual autonomia financeira são decorrentes da organização orçamentária mantida há mais de 30 anos pela UEM, criando assim uma certa cultura orçamentária na instituição, o que facilitaria a convivência em regime de contingenciamento financeiro.

Informante-chave n.º 05

Primeiro, a vontade política de dirigentes e do governo do Estado em buscar tal procedimento. Segundo, a organização contábil-administrativa das IES-PR., que consegue gerir esta autonomia sem maiores dificuldades.

Informante-chave n.º 06

1) A sua condição de pólo no contexto regional, abrangendo uma vasta extensão territorial de cerca de 120 municípios. 2) A multiplicidade de cursos oferecidos para uma região que a princípio é eminentemente agrícola e pecuária. 3) A facilidade com que a comunidade externa se une em prol da Universidade, atendendo aos seus apelos, como por exemplo, o CODEM.

Informante-chave n.º 07

Fatores que facilitam: O artigo 207 da Constituição do Brasil e o artigo 180 da Constituição do Paraná que estabelecem que as universidades gozam de autonomia de gestão financeira; a experiência, embora incipiente, adquirida em decorrência da autonomia provisória já concedida para os anos 1999 e 2000; o nível de qualificação técnica dos servidores da Instituição; o fato de se tratar de uma instituição jovem, de fácil adaptação administrativa.

Informante-chave n.º 08

O anseio decidido e consciente de toda a comunidade universitária pela tão sonhada “autonomia”, dentro de projetos de crescimento/objetivos certamente construtivos.

Informante-chave n.º 09

Em que pese ao termo de autonomia ser recente, neste curto espaço de existência, ele já nos proporcionou uma experiência que jamais pode ser ignorada. A administração dos recursos definidos na autonomia ocorreu de forma que possibilitou o atendimento das necessidades mínimas do dia-a-dia. Cumpre também salientar a capacidade de seus gestores e técnicos, que demonstraram eficiência no desempenho de suas funções. O conhecimento da experiência de outros estados e instituições, também se constitui em elemento facilitador para o exercício da autonomia financeira e orçamentária na UEM.

Informante-chave n.º 10

Os fatores que a gente sente internamente que podem facilitar são as responsabilidades que cada um está trazendo para si como membro da universidade, quer professores, quer funcionários e alunos, no sentido de que cada um precisa dar a sua contribuição para racionalizar sem que prejudique as atividades da universidade, mas fazendo com que a aplicação dos recursos se otimize sem que isso prejudique o objetivo maior da universidade que é o ensino, a pesquisa e a extensão.

Comentário:

Pelos dados coletados na pesquisa verifica-se que, na percepção dos informantes, existe uma série de fatores intervenientes, externos e internos, que dificultam e/ou impedem o

pleno exercício da autonomia financeira na UEM. Pode-se dizer que os fatores externos mais citados foram:

a) falta de uma política clara do Estado do Paraná para com as universidades públicas paranaenses, pois não existe uma política de ensino superior visando ao desenvolvimento, ao crescimento do Estado do ponto de vista educacional, socioeconômico e científico; conseqüentemente, falta vontade política do governo do Paraná em conceder a autonomia de gestão financeira;

b) o modelo orçamentário imposto à universidade, que também se constitui em um elemento dificultador para o pleno exercício de autonomia financeira, tendo se em vista o excessivo controle orçamentário exigido pelos órgãos estaduais, que causa entraves tanto à execução do valor fixado como teto no termo de autonomia quanto à execução dos recursos gerados pela própria universidade;

c) o arranjo institucional que caracteriza a universidade como autarquia (comum) como estabelecido na Reforma Administrativa Federal, que apresenta excessivas características vinculativas ao ente, no caso, o Estado do Paraná, onde a autonomia universitária fica praticamente restrita aos aspectos didático-pedagógicos e pesquisa;

d) o atual teto de recursos financeiros destinados à Universidade que está bem aquém das suas reais necessidades; por outro lado, manifestaram os depoentes, que em nível de Estado, o Governo afirma atingir o limite de sua capacidade de alocação de recursos no ensino superior.

Além desses, foram citados ainda os seguintes fatores intervenientes externos que dificultam e/ou impedem o pleno exercício da autonomia financeira: a tutela do Governo do Estado, que atrapalha e não quer ver suas universidades autônomas financeiramente, mas com qualidade; a definição de quais parâmetros devem ser admitidos para se estabelecer o valor em nível estadual e, depois, o entendimento entre as IES em relação ao percentual que caberá a cada uma do valor a ser distribuído, considerando-se que essas instituições tem características, perfis e idades diferentes; excesso de burocracia imposto por órgãos estaduais, que tratam a UEM como se fosse uma unidade de gasto de despesa e não como uma universidade pública estadual com méritos e reconhecimento pela comunidade acadêmica e científica; situação econômica do Estado, que está com dificuldade financeira muito grande, de modo que fixar um índice em cima de uma economia com problemas é fixar sempre em um patamar abaixo do mínimo que precisa para sustentar a universidade em funcionamento com qualidade.

Também se pode observar, pela percepção dos investigados, que os principais fatores internos citados que dificultam e/ou impedem são:

- a) a estrutura democrática e as grandes divergências de opiniões existentes internamente;
- b) a estrutura organizacional burocratizada;
- c) falta de uma política interna.

Acrescentam-se ainda outros fatores mencionados pelos depoentes, como: o corporativismo, que defende um tratamento isonômico para as universidades: o que é dado para uma tem que ser dado para as outras, não se respeitando as peculiaridades de cada uma; questão de cultura; dificuldades encontradas pelos departamentos/setores em estabelecer o que é prioritário para o momento e para os exercícios futuros.

Por outro lado, com relação a fatores que facilitam e/ou contribuem para o pleno exercício da autonomia de gestão financeira e orçamentária na UEM, os respondentes também identificaram fatores externos e internos que proporcionaram maiores espaços para a plenitude da autonomia. Foram poucos os fatores externos identificados. São os principais: a experiência vivenciada por outras instituições e estados; os dispositivos constitucionais estabelecidos nos artigos 207 da Constituição Federal e 180 da Constituição Estadual; a imensa área de abrangência da universidade, atendendo a aproximadamente 120 municípios de importante região do Estado do Paraná; esforços desempenhados pelo CODEM – Conselho de Desenvolvimento de Maringá.

Com relação aos fatores internos que possam contribuir para o pleno exercício da autonomia financeira e orçamentária, foram identificados vários pela maioria dos investigados. São os principais:

- a) os recursos humanos qualificados;
- b) a juventude da universidade;
- c) a organização orçamentária e contábil da UEM;
- d) a experiência adquirida em função da autonomia provisória.

Além desses, foram citados ainda os seguintes fatores: a cultura orçamentária adquirida pela instituição no transcorrer de vários anos de discussão e participação ativa da comunidade universitária no processo orçamentário; a vontade política dos dirigentes da UEM; o anseio da comunidade de que se implante a autonomia; a responsabilidade que cada um está trazendo para si como membro da comunidade universitária; o estabelecimento imediato de uma política interna de distribuição de recursos junto aos departamentos e setores da instituição.

Bloco 04: relevância e premissa orçamentária básica

a) Na sua opinião, que importância tem o processo de elaboração e execução do orçamento na vida da instituição?

Informante-chave n.º 01

Eu penso que um dos setores da universidade que lhe facilitaria desenvolver o orçamento num processo de autonomia, seria muito fácil, em função da competência com que foi instalado e elaborado sempre o nosso orçamento aqui dentro da nossa instituição. Feito isso, eu coloco o seguinte: o orçamento é essencial dentro de uma instituição, desde que realmente você tenha políticas claras depois para a execução, e aí é que surge o problema. ... Agora, a execução financeira dele, que é complicada, eu acho que não é bem feita, em grande parte pelo não-repasse de recursos suficientes. ... O orçamento em si não, os valores que foram estabelecidos eu penso que estão muito claros e isto é importantíssimo. Agora, quando entra a execução financeira eu vejo que surge um pouco de problemas. Ela fica muito centralizada e às vezes muito no pessoal. Isto dificulta. Eu sei que um orçamento bem elaborado, bem planejado dentro da instituição é um fator para desenvolvimento da instituição, para agilização, para execução clara, para ela andar de maneira eficiente. Então, eu acho fundamental o orçamento, não tenho dúvida. ... Eu penso que o orçamento é essencial no planejamento de uma instituição, mesmo que às vezes os recursos que vêm sejam insuficientes, mas é essencial, não tenho dúvida nenhuma. Ele é que vai nortear todo o desenvolvimento da instituição.

Informante-chave n.º 02

Entendemos que o orçamento é um instrumento de planejamento que realmente deveria apresentar o direcionamento das atividades que seriam desenvolvidas por qualquer entidade, em nosso caso, a UEM. Este orçamento permitiria monetarizar e acompanhar o desenvolvimento das atividades e o cumprimento de metas estabelecidas pela instituição. Acompanhado periodicamente, permitiria corrigir rumos dentro das expectativas da administração. No entanto, o que se tem visto nas entidades públicas de um modo geral, é um orçamento onde quando não existia possibilidade de arrecadação para se fixarem despesas, buscavam-se alternativas de captação de recursos para cumprir as metas desejadas. Esta cultura ainda existe na cabeça de pessoas acostumadas a agir desta forma, e no Estado do Paraná isto não é diferente. Atualmente com a legislação em vigor, cortou-se esta possibilidade, pois existem responsabilidades que ameaçam a liberdade daqueles que não cumprirem esta legislação. ...Concluindo, tanto o processo de elaboração quanto o de execução são fundamentais para uma boa gestão dos recursos orçamentários e financeiros colocados à disposição da instituição.

Informante-chave n.º 03

O processo de elaboração deveria envolver toda a comunidade universitária, para que as pessoas aprendessem a lidar com recursos. O processo de elaboração deveria ser democrático, participativo, para que cada um colocasse as reais necessidades e possibilidades da sua área, do seu órgão, da sua unidade. O orçamento é necessário, tem que existir, porque proporciona uma racionalização de recursos; tem que ser pensado, planejado. É uma forma de saber quanto se tem e quanto pode ser gasto. E quanto à execução, é importante em termos de seguir e respeitar o que está previsto, para que não seja a execução feita assim ao deus-dará, aos caprichos de mudar a toda hora, mesmo porque o pessoal da Contabilidade tem que ter uma linha, um plano,

saber como, quando e quanto foi gasto. Há necessidade de um controle intenso. Por fim, vejo que todo esse processo é essencial para a administração dos recursos institucionais, sejam eles provenientes do governo do Estado ou diretamente captados na forma de convênios ou prestação de serviços.

Informante-chave n.º 04

Numa universidade pública o processo de elaboração do orçamento institucional é importante na medida em que envolve os diversos segmentos universitários que, de posse de uma estimativa de receita, indicam quais projetos e programas serão implementados no ano seguinte, e em consequência ter-se-á uma previsão de despesas. A importância decorre da expectativa que se cria na comunidade universitária, que passa a esperar que isso tenha desdobramentos em suas áreas de atuação e em seus ambientes de trabalho. A elaboração e a execução são importantes na medida em que, ocorrendo às liberações dos recursos previstos em orçamento, a comunidade passa a acreditar que é possível planejar as atividades universitárias, conscientes de que a atividade postergada pode em algum momento estar entre as arroladas em orçamento.

Informante-chave n.º 05

O processo de elaboração do orçamento interno é a complementação indispensável ao processo de planejamento. Com a autonomia financeira, o processo de planejamento com a respectiva proposta orçamentária interna será indispensável à administração dos recursos que serão colocados à disposição da instituição.

Informante-chave n.º 06

A elaboração do orçamento é realmente importante, pois cabe neste contexto a definição das prioridades básicas e extremamente necessárias para cada setor, visando ao desenrolar de cada atividade em função de outras atividades gerais da instituição. Então, é uma complementação do processo de planejamento, devido à alocação de recursos nas ações vinculadas às metas estabelecidas. Quanto à execução do orçamento, é de fundamental importância o controle, pois é neste controle que os responsáveis pela elaboração do orçamento irão se espelhar para os próximos exercícios e para em conjunto analisar e dar prioridade às reais necessidades de cada setor.

Informante-chave n.º 07

Formalmente a elaboração e execução do orçamento na vida da Instituição são de suma importância, uma vez que, de acordo com a lei da Contabilidade Pública, Lei 4320, nenhuma despesa pode ser executada sem que conste do orçamento- programa anual, aprovado por lei estadual. ...O orçamento anual na UEM deixou de ser um documento resultante de ampla discussão junto às unidades orçamentárias, sendo elaborado de uma forma centralizada, já que é o Estado que praticamente define os parâmetros que devem ser seguidos em sua elaboração. ... O orçamento deveria representar a execução de ações planejadas pela universidade em torno de objetivos comuns a serem atingidos e previstos em seu planejamento anual. É a monetarização dos planos, das ações relacionadas ao cumprimento das metas estabelecidas. Todavia, com esta nova lei de responsabilidade fiscal em vigor, o orçamento público passa a ter uma função norteadora e fiscalizadora importante.

Informante-chave n.º 08

É neste processo que efetivamente ocorre (ou deve ocorrer) a avaliação, física (metas/objetivos/quantitativos) e orçamentária/financeira da instituição. Acredito ser de fundamental importância, desde que trabalhada numa visão séria e comprometida com a realidade e projetada ao futuro da instituição, compreendendo a geração e captação de recursos e uma justa destinação e utilização destes recursos. Tanto a elaboração quanto à execução são essenciais para uma eficiente gestão dos recursos públicos.

Informante-chave n.º 09

Por mais que me esforce, não consigo visualizar uma instituição do porte das universidades sem o processo orçamentário. Poderia escrever várias laudas sobre a importância deste instrumento. É essencial para os dirigentes administrar os recursos financeiros da instituição. ...É também um instrumento de gestão pública transparente já que é rígido, dentre outros, pelo princípio da publicidade.

Informante-chave n.º 10

Para mim ele é uma peça fundamental e aí eu vejo a responsabilidade de quem faz e as diretrizes que a administração tem que dar para que essa assessoria possa elaborar esse orçamento. Então, para mim ele é vital, tanto na sua elaboração como na sua execução, porque se não se elabora bem, também não se executa bem. Agora, se você consegue prever pelo menos os grandes objetivos e colocar as grandes metas dentro de um orçamento, depois vai conseguir executar esse orçamento com mais precisão e com mais propriedade. Então para mim ele é fundamental.

b) Quais as premissas orçamentárias básicas para que a UEM exerça a plenitude da autonomia financeira?

Informante-chave n.º 01

Esse é o nó da autonomia. É saber qual é o parâmetro que se vai utilizar para dar autonomia para as instituições. ... Então o que nós imaginamos para a autonomia foi isto: um percentual sobre a arrecadação global do Estado, não um percentual sobre o ICMS, que naquela época era muito flutuante e tínhamos receio de que num ano tínhamos recursos para pagar, por exemplo, pessoal, e no outro ano nós não teríamos. ... Eu vejo que o orçamento deveria funcionar assim: com um certo percentual e a instituição “se virar”. Eu acho que deveria ser uma dotação global resultante desse percentual, com liberdade de remanejamento entre as rubricas de despesas. ... Eu vejo que isso seria o ideal para a instituição, ou seja, dentro de um valor global estipulado para ela, para aquele ano, ela faria esse planejamento, ela faria esse orçamento. Teria que funcionar assim; mesmo que depois de feito esse orçamento fosse para o Estado, fosse para a Assembléia, ela se planejaria. Para ser uma autonomia plena, ela teria que montar isto. Ela dizer: vou investir tanto em pessoal, tanto em custeio e tanto em investimento. Teria que ser desta forma.

Informante-chave n.º 02

De início é necessário determinar a forma de liberação dos recursos. Deve ser estabelecido um mecanismo que determina o montante a ser liberado. Dentro do montante global a ser liberado deve haver liberdade para que a universidade possa realmente estabelecer a forma como estes recursos serão gastos. A universidade deve ter a liberdade de estabelecer como irá executar seus investimentos e despesas de

custeio. O processo fiscalizatório da UEM, obedecidas a leis maiores, deve respeitar as decisões internas.

Informante-chave n.º 03

Toda a literatura sobre a autonomia financeira sempre ressalta a importância da dotação global. Com isso se teria total liberdade para desenvolver a universidade conhecendo-se as possibilidades e limites. O parâmetro, como já disse em questão anterior, poderia ser um percentual sobre o valor arrecadado na forma de ICMS, como acontece nas universidades estaduais paulistas, desde que esse montante atenda às reais necessidades da UEM

Informante-chave n.º 04

Sem dotação global nada pode ser feito, ou mais claramente, tudo o que é feito, dizendo ser com autonomia, é ledor engano. Além disso, o orçamento deve ser exaustivo no sentido de elencar, anualmente, com clareza os programas e projetos a serem implementados institucionalmente. Para isso, é fundamental que a UEM tenha liberdade de proceder às suas próprias alterações de valores por rubrica de despesa, sem essa dependência hoje existente em nível de Estado.

Informante-chave n.º 05

Primeira: clara definição de seu “Norte”, e de sua missão e de seus objetivos de longo prazo. Segunda: elencar todas as prioridades para que sua missão seja alcançada.

Informante-chave n.º 06

Para realmente se estabelecer uma autonomia financeira em sua plenitude, deve-se estabelecer um percentual compatível para as despesas básicas e de futuros investimentos da instituição, levando em consideração suas reais necessidades. Não só indicar um índice em cima de dados que não condizem com a realidade, mas em cima de um estudo aprofundado e planejado. ... A partir daí, estabelecer um valor na forma de uma dotação global destinada à UEM, desvinculando os controles estabelecidos por instrumentos exercidos pelo Governo do Estado, como por exemplo, liberdade de remanejamento entre as rubricas de despesas.

Informante-chave n.º 07

Conforme já dissemos anteriormente, a questão financeira é imprescindível para que a autonomia administrativa patrimonial e didático-pedagógica se efetive em toda a sua plenitude. Portanto a autonomia financeira deve ser concedida com a definição de um índice da receita do Estado, a ser definido a partir das reais necessidades de recursos da instituição, considerando-se pessoal, custeio e investimento, na forma de uma dotação global alocada a UEM, cujo valor deve ser definido a partir de negociação e discussão na comunidade universitária. Além disso, outros obstáculos burocráticos devem ser removidos para permitir mudanças de recursos de uma rubrica para outra, o que possibilitaria vida própria à Universidade, sem mais depender do Governo para contratações de pessoal e outras demandas decorrentes de seu funcionamento. Em síntese, fixação de um percentual mínimo que respeite as necessidades orçamentárias da Universidade e eliminação dos entraves burocráticos hoje estabelecidos em leis pelo Governo são condições que devem existir para que a autonomia financeira seja verdadeira.

Informante-chave n.º 08

Como objetivo futuro, acreditamos na viabilização da “dotação global”, de uma forma geral para as universidades, com apropriações distintas e periódicas pelo montante da execução nas diversas rubricas de despesas. São projetos de longa data defendidos por técnicos da área.

Informante-chave n.º 09

A premissa seria a questão do financiamento, que deve ser atendido através de um percentual definido sobre o orçamento do Estado. Como resultado da aplicação deste percentual se daria um valor de dotação global no orçamento do Estado, de acordo com as suas reais necessidades em pessoal, custeio básico e investimentos, deixando o plano de aplicação a cargo da UEM, inclusive podendo ela fazer remanejamentos de dotações sem a interferência operacional do Estado. Outra premissa que considero imprescindível é a de a comunidade, principalmente seus gestores, continuarem lutando e exercitando-se pelo menos naquilo que já está previsto na Constituição Federal.

Informante-chave n.º 10

A dotação global seria o ideal, porque você teria autonomia. Senão, é o seguinte: você faz um planejamento para um determinado ano, começando a fazê-lo seis meses antes; então se já planeja assim como estamos hoje, com subdivisões em rubricas, nós corremos o risco de daqui a um ano, no que se refere ao orçamento, de ter algumas dificuldades, e aí nós vamos depender da Assembléia do Estado, vamos depender da boa vontade das pessoas para que a gente possa fazer uma alteração. Então, nesse sentido, a dotação global para a Universidade é o ideal. Aí sim, nós teremos autonomia, porque senão você tem uma pseudo-autonomia. Portanto, o ideal é vir um orçamento global, aprovado pela Assembléia e internamente, não da cabeça do reitor, pois aí você tem os conselhos e toda a comunidade aqui para lhe dizer: olha, nós podemos fazer esse remanejamento hoje, porque nós podemos economizar aqui. Por exemplo, o departamento vai dizer: para este ano eu assumo a carga horária desse professor que se aposentou. Esse dinheiro você me dá em custeio em investimentos, e no ano que vem eu vou ver se vou continuar com custeio ou vou contratar. Nesse sentido a dotação global é ideal, aí sim nós teríamos a autonomia de fato.

Comentário:

Na primeira pergunta deste bloco, que se refere à importância do processo orçamentário na vida da instituição, infere-se, da percepção dos depoentes, que a grande maioria (60%) alegou duas questões:

a) o processo de elaboração e execução do orçamento constitui-se em um poderoso instrumento de gestão dos recursos financeiros colocados à disposição da instituição;

b) é um relevante instrumento de planejamento, porque monetariza as ações no cumprimento das metas estabelecidas, norteia o processo de desenvolvimento da instituição, para que possa caminhar de maneira eficiente.

Os investigados, 40% deles, afirmaram que a importância do processo se dá na medida em que envolve os diversos segmentos universitários. Tem que ser democrático, participativo, para que cada unidade da instituição coloque as suas reais necessidades e possibilidades na sua área de conhecimento e do seu órgão. Outras questões levantadas sobre o processo orçamentário foram: é essencial, desde que realmente se tenha uma política clara institucional para uma adequada execução; proporciona uma efetiva racionalização dos recursos, porque tem que ser pensado, planejado; cumpre os dispositivos legais estabelecidos na Lei 4320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e a execução do processo orçamentário. Então, as questões evidenciadas mostraram que o processo de elaboração e execução orçamentária é importante na vida institucional, como instrumento de gestão dos recursos colocados à disposição da Universidade, de forma a subsidiar o processo de tomada de decisão e tornar transparente o que foi feito com os recursos das várias fontes que a instituição tem à sua disposição.

Com relação à segunda pergunta do bloco, a quase totalidade (90 %) dos depoentes alegou que a premissa orçamentária básica para que a UEM exerça a plenitude da autonomia financeira é a dotação orçamentária global, resultante de um percentual aplicado sobre o orçamento do Estado. Do resultado da aplicação do percentual se teria um valor de dotação global no orçamento geral do Estado, deixando o plano de aplicação a cargo da UEM, de acordo com suas necessidades. Infere-se também que a maioria dos depoimentos mencionou que a UEM deve ter liberdade de remanejamento de valores entre as rubricas de despesas do aludido plano de aplicação, eliminando para isto os entraves burocráticos estabelecidos por instrumentos exercidos pelo Governo do Estado.

Uma parcela correspondente a 30 % dos investigados pronunciou em suas opiniões a preocupação de que a dotação orçamentária deve ser suficientemente capaz de assegurar um montante de recursos que preveja a expansão, a médio e longo prazo, em pessoal, custeio básico e investimentos para atender às reais necessidades da universidade.

Agora, o ponto mais polêmico, em que não há consenso na percepção dos informantes-chaves, diz respeito a que parâmetro deve ser admitido para que seja definido o montante da dotação global. Além de existirem opiniões diferentes, a grande maioria (60%) optou por omitir esse posicionamento nos seus depoimentos. Veja-se o que dizem os depoentes: fixar um percentual sobre a arrecadação global do Estado, não um percentual sobre o ICMS; fixar um percentual sobre o ICMS na forma como acontece com as universidades estaduais paulistas; definição de um índice da receita do Estado a partir das reais necessidades de recursos da instituição, considerando pessoal, custeio básico e investimentos (neste caso, o

depoente não especifica que tipo de receita do Estado); um percentual definido sobre o orçamento do Estado (neste caso, o investigado não diz qual a base, se sobre o valor total ou o valor de que tipo de receita).

Em síntese, o que fica claro na percepção dos informantes é que a premissa orçamentária básica para que a UEM exerça a plenitude da autonomia financeira é a dotação orçamentária global, resultante da aplicação de um percentual aplicado sobre determinado valor contido no orçamento geral do Estado do Paraná, cujo montante seja suficientemente capaz de atender às reais necessidades da instituição em pessoal, custeio básico e investimentos. Além disso, é essencial a liberdade de remanejamento de recursos entre as rubricas de despesas; para isto, cumpre remover obstáculos burocráticos estabelecidos em leis do Governo que provocam excessos de controles pelos órgãos estaduais e impedem que a autonomia financeira seja verdadeira.

Bloco 05: aperfeiçoamento do ciclo.

- a) No seu entendimento, o que necessita ser aperfeiçoado no processo de elaboração e execução do orçamento que, internamente, instrumentalize a autonomia financeira?**

Informante-chave n.º 01

Eu penso que, para elaborar o orçamento, existe um dado que a universidade não tem muito claro, que é o que ela tem realmente, o que ela faz realmente, quais são as suas carências. ... Também não conhece bem as suas virtudes. Isto ainda fica dependendo muito do conhecimento pessoal de quem vai para a administração, como eventualmente do marketing ou da própria mobilização que cada setor ou que cada departamento faz aqui dentro da instituição. ... Eu sei que muitas vezes a administração de uma universidade como a nossa, onde a quantidade de recursos é pequena e que tem muitas necessidades, às vezes prementes, fica difícil estabelecer prioridades em todo esse processo. ... Ela ainda funciona um pouco à base da pressão. Quem tem mais poder de pressão, acaba levando, pelo menos na execução financeira. Pergunto: os blocos que nós estamos ainda construindo, estão em construção ou vão se construir, são realmente os blocos mais prioritários da instituição? São os mais necessários? Sei que todo o mundo precisa, mas como fazer isto? ... Então eu vejo que talvez essa seja a principal questão que teria que estar muito clara dentro da instituição para que o orçamento seja aperfeiçoado. ... Outra coisa: assim que o orçamento da UEM é aprovado, o Estado coloca em indisponibilidade todos os recursos orçamentários da universidade. Isto não pode existir. ... Aí a autonomia é falsa. Isto tem que acabar.

Informante-chave n.º 02

Deve-se realmente aplicar a autonomia de gestão financeira e orçamentária. Acontece que o Estado concede autonomia à UEM, mas controla seus gastos através da não-liberação orçamentária para execução de despesas, colocando em indisponibilidade

todos os recursos, tanto os do tesouro do Estado quanto aqueles gerados pela própria universidade. O orçamento da UEM deve ser discutido em seus níveis gestores, estabelecidos limites de investimentos e despesas, e o Estado respeitar essa decisão. Internamente, na UEM, existem diversas discussões da forma como poderia se executar o orçamento. No entanto, nenhuma destas formas poderá ser colocada em prática enquanto não for definitivamente decidido o montante da autonomia financeira. Isto se justifica em virtude de que em outros momentos a UEM fez cortes de gastos buscando sobra de recursos para outras atividades, e o Estado, de imediato, cortou estes recursos da UEM.

Informante-chave n.º 03

Quando se fala em autonomia financeira, se fala até nos limites das responsabilidades de cada indivíduo. Como na universidade nós temos várias unidades e vários órgãos, nós temos que considerar também que essas unidades, esses órgãos, gostariam igualmente de ter autonomia. Se cada um tivesse a sua dotação orçamentária própria, com cronograma de desembolso previsto mês a mês, haveria um estímulo e maior controle. ...Haveria maior responsabilidade dos executores, desde que a administração também respeite o valor previsto, repassando os montantes. ... Os recursos captados mediante prestação de serviços, pesquisas e extensão para empresas, fiquem para os órgãos prestadores de serviços, não sejam apropriados pela reitoria. Isto desestimula qualquer um que tenha iniciativa, que tenha responsabilidade e queira ver o seu setor bem. ... Outra questão: é acabar urgentemente com esse procedimento de bloquear todos os recursos da universidade, colocando-os em indisponibilidade, já no início do ano, só podendo ser executados com a autorização do Governo do Estado, mesmo os recursos gerados pela própria instituição. Isto é um absurdo. Finalmente, digo ainda que a Universidade precisa criar mecanismos que agilizem os processos de compra e mecanismos que permitam aos departamentos e demais setores terem acesso, através de uma rede de computadores, às informações de sua respectiva execução orçamentária.

Informante n.º 04

Em primeiro lugar é preciso aprimorar as maneiras de participação da comunidade na elaboração do orçamento. ... Em nosso entendimento, a partir do plano global de desenvolvimento, é preciso induzir a comunidade a auxiliar na formulação das ações a serem realizadas no período em que vigorará o orçamento, com objetivos bem delineados, com consciência de que há restrições financeiras e nem tudo poderá ser feito de uma só vez e que, sobretudo, as necessidades não fiquem atreladas a interesses menores em âmbito pessoal ou de grupos. Os interesses devem ser institucionais. ... Diante da disponibilidade é preciso aprimorar os mecanismos para realizar as despesas, ou seja, agilizar compras no mercado nacional e internacional; agilizar projetos de construção e montagens; agilizar convênios e colocação de projetos; agilizar a tramitação de processos e documentos; agilizar tomadas de decisão.

Informante-chave n.º 05

Primeiro: a elaboração de novo plano global de desenvolvimento a partir da perspectiva da autonomia financeira; Segundo: a definição de todas as propostas de atividades a serem realizadas por cada unidade da instituição; Terceiro: a volta ao processo de elaboração do orçamento interno (admitindo que a autonomia financeira irá desvincular a UEM do SIAF-PR).

Informante-chave n.º 06

Na elaboração há necessidade de se tornar o orçamento de forma participativo para que todos tenham responsabilidade e de forma que as reais necessidades sejam priorizadas. Quanto à execução, é preciso aprimorar os mecanismos de realização das despesas, com mais agilidade no processo licitatório; desenvolver mecanismos que ofereçam um fluxo normal da posição da execução orçamentária das diversas unidades, através de uma rede de computadores, hoje centralizada na Reitoria; e, não mais admitir o bloqueio de recursos orçamentários promovidos pelo Governo do Estado, colocando todos os recursos da UEM em indisponibilidade. Isto é inadmissível.

Informante-chave n.º 07

Em termos de Governo, a eliminação dos bloqueios orçamentários que colocam em indisponibilidade os recursos da universidade. Internamente, a elaboração do orçamento tem que ser precedida de ampla discussão entre os setores para que se estabeleça a co-gestão administrativo-financeira, estendendo a responsabilidade de sua execução a todas as unidades e subunidades orçamentárias. Somos favorável à descentralização orçamentária e financeira da cúpula administrativa (reitoria, pró-reitoria) acompanhada da descentralização de competências, como já falamos, da cúpula para a base da estrutura (centros e departamentos) onde as coisas efetivamente acontecem, onde as decisões são tomadas. Desta forma, em nosso entendimento, os recursos serão mais bem utilizados e otimizados.

Informante-chave n.º 08

Elaboração de um plano global de desenvolvimento, a partir do envolvimento da comunidade universitária, principalmente dos responsáveis por setores/unidades/subunidades internas da UEM, dentro de um projeto/processo definido em nível macro numa visão realista de reais necessidades, racionalização e desenvolvimento geral. Talvez, até mesmo, trabalho de conscientização no sentido de que esse é o momento de se “repensar”, de mudar, de se definirem prioridades e ações. Não deve ser jamais um processo eminentemente para atender/cumprir questões legais, muito pelo contrário.

Informante-chave n.º 09

No meu entendimento, algumas questões precisam urgentemente ser aperfeiçoadas no processo de elaboração e execução do orçamento, de forma que instrumentalizem a autonomia financeira. Primeiro, a elaboração de um plano global de desenvolvimento a partir da base da estrutura da universidade, com objetivos bem delineados, e com a certeza de que as ações e prioridades viabilizadas no orçamento sejam resultantes do conteúdo do plano global de desenvolvimento e, portanto, institucionais e não de pessoas ou grupo de pessoas. Segundo, acabar com o famigerado mecanismo de bloqueio imposto pelo Estado ao colocar em indisponibilidade todos os recursos orçamentários da Universidade, abrangendo tanto os recursos do tesouro do Estado quanto os recursos por ela gerados na forma de prestação de serviços, convênios etc., apesar da existência do termo de autonomia assinado. Terceiro, criar mecanismos que permitam aos departamentos e demais unidades internas terem acesso a informações de suas respectivas execuções orçamentárias, através de uma rede de computadores, pois atualmente essas informações estão centralizadas somente na Reitoria.

Informante-chave n.º 10

O que prende muito a gente são as normas técnicas que nós temos com relação a isso que nós acabamos de dizer, e essa dependência direta do Orçamento em relação ao Estado e Assembléia. Então neste sentido se nós conseguíssemos mudar, facilitaria. Internamente, nós estamos amarrados. Então, se nós pudéssemos liberar um pouquinho mais, deixar o orçamento mais flexível, mais ágil, eu acho que ajudaria todos os setores administrativos. ... Outra coisa, o Governo do Estado, já no início do ano, tem colocado em indisponibilidade todos os recursos orçamentários da UEM, apesar da aprovação pela Assembléia Legislativa e do equilíbrio exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso é horrível. ... Eu vejo assim: se você me deu um “*quantum*” de recursos para eu executar durante o ano, é porque esse “*quantum*” já está dentro da Lei de Responsabilidade Fiscal, você já viu isso, caso contrário não daria; mas agora a cada momento que eu pedir para contratar ou fazer qualquer coisa, alega-se que não se pode porque está extrapolando a Lei de Responsabilidade Fiscal. Então nós estamos sendo penalizados duas vezes: primeiro, porque o teto é baixo, já veio baixo porque teve que atender à Lei de Responsabilidade Fiscal; e, agora, no momento em que eu precise dar uma titulação, que eu precise mudar o nível, aí vem: olha você também não pode dar porque você tem que ver se o Estado no todo não vai aumentar o “*quantum*” dele com relação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

b) Caso seja implementada a autonomia financeira, que mudanças se fazem necessárias na distribuição dos recursos orçamentários aos diversos órgãos internos da UEM?

Informante-chave n.º 01

Eu entendo que os índices históricos não condizem com a realidade da instituição. ... Eu vejo que os percentuais poderiam existir para as unidades, mas dentro de uma política institucional. Aí entra a questão dos Conselhos. Eu acho que os Conselhos, por exemplo, o Conselho Universitário e o Conselho de Administração, não deveriam estar decidindo sobre o valor que se dá a uma atividade “X”, eu acho que isso não é função deles. Eu acho que COU e CAD são Conselhos Superiores que deveriam estabelecer política geral dentro da instituição, como política geral orçamentária, política geral administrativa, política geral acadêmica. Os Conselhos Superiores deveriam agir assim. Não têm que ficar entrando em detalhes em coisas menores dentro da instituição. A decisão de como detalhar o orçamento tem que ficar para outros órgãos menores dentro da instituição.

Informante-chave n.º 02

Mesmo internamente a briga será muito grande. Existe uma questão de índices históricos para distribuição de valores internamente que, acredito, não mais correspondem um parâmetro ideal. Existem cursos que têm, de uma certa forma, toda a infra-estrutura para seus alunos bancada pela própria UEM, outros dependem do mercado. Deve-se levar a discussão diversos fatores tais como: necessidade de laboratórios e equipamentos, número de professores, número de alunos, etc. Um estudo bem elaborado e exaustivamente discutido sobre os pesos que cada segmento deve ter na distribuição dos recursos faz-se necessário para uma distribuição mais justa dos recursos.

Informante-chave n.º 03

Esses índices históricos praticados pela Universidade acabam sendo uma aberração. Não dá chance para os que nunca tiveram a oportunidade de fazer alguma coisa, de receber uma dotação, mesmo limitadíssima. Então, em função disso as mudanças

seriam as seguintes: a) que a distribuição seja feita aos órgãos em função da coerência dos seus planos em relação à missão e objetivos da UEM, e b) que a execução dos projetos de cada órgão seja acompanhada por comissões de auditores ou monitores especialistas nas respectivas áreas.

Informante-chave n.º 04

Inicialmente é preciso conhecer o que cada órgão deve fazer, numa relação de interdependência entre os órgãos. A existência de índices históricos não deve servir, por si só, para fazer a distribuição. Os dirigentes universitários devem estar atentos aos montantes executados pelos diversos órgãos. O fato de um certo órgão ter pouca participação orçamentária não deve ser motivo para que essa situação se estabilize. É preciso até indagar se a pouca despesa desse órgão é real ou é fruto do desinteresse por mais ações. Por outro lado, os órgãos que consomem as maiores partes do orçamento devem ser alvo constante de análise também, para se ter certeza de que os recursos estão frutificando institucionalmente ou podem ser reduzidos em vista de questões estratégicas para a instituição.

Informante-chave n.º 05

Primeiro, o fim do critérios de distribuição a partir dos índices históricos. Segundo, a definição de indicadores que levem a uma distribuição técnica e equitativa dos recursos, levando em conta todas as variáveis que influenciam o desenvolvimento de cada unidade. Terceiro, implementação de uma reforma administrativa e acadêmica que elimine as distorções atuais, fazendo com que os indicadores a serem apurados reflitam a real competência e o mérito de cada unidade.

Informante-chave n.º 06

Mudança na forma atual de distribuição dos recursos, acabando com os índices históricos, pois já não atendem as reais necessidades dos departamentos. Não só pela questão de que este ou aquele departamento possua maior percentual na distribuição do orçamento, mas sim pela necessidade de analisar a real necessidade de adquirir este ou aquele equipamento e deixa-lo encostado, só porque historicamente possui índice maior e conseqüentemente mais recursos. Não havendo necessidade tal, este passaria automaticamente para outro mais necessitado. A realidade já não é condizente com a forma de índices históricos aplicados atualmente. Eu penso que se deve implantar um modelo que leve em consideração variáveis como: nº de alunos, nº de professores, laboratórios, produção acadêmica e assim por diante, de forma que se tenha uma distribuição que reflita o mérito de cada unidade, a sua produtividade.

Informante-chave n.º 07

Com a implementação da autonomia definitiva a universidade deverá passar por uma dupla reestruturação organizacional, em todos os aspectos, principalmente em relação ao modelo de distribuição de recursos, com a descentralização já mencionada anteriormente, inclusive com a definição de um orçamento de recursos humanos por unidade, encontrando-se uma forma de se premiar a produtividade, evitando-se, quanto possível, novas contratações, aproveitando-se esses recursos para outras prioridades dos setores.

Informante-chave n.º 08

É uma questão complexa. Há os índices históricos, atualmente adotados. E sabemos que existem aqueles departamentos/centros que demandam, em função de sua área/aplicação, mais ou menos recursos de pessoal e/ou mais ou menos recursos para custeio e investimentos. ... Existem aqueles setores/departamentos que por área/característica conseguem viabilizar recursos através de projetos de prestação de serviços à comunidades, outros não. O envolvimento e a efetiva participação da comunidade universitária, citada anteriormente, poderiam num processo de análise e discussão chegar a algumas alternativas interessantes quanto à distribuição interna de recursos.

Informante-chave n.º 09

Esta é uma questão bastante discutida nos conselhos da Universidade, mas até agora sem uma melhor definição. O critério de índices históricos utilizados pelos conselhos está muito longe de ser o ideal. Na realidade, já existem modelos de distribuição interna de recursos sendo aplicados em algumas universidades. Alguns modelos são bastante complexos, com cálculos matemáticos sofisticados e que incluem variáveis tais como produção científica e titulação do corpo docente. ...Na realidade, esta questão é muito polêmica e apresenta muitas variáveis, devendo ser amplamente discutida com a comunidade universitária.

Informante-chave n.º 10

A primeira delas é acabar com os índices históricos, porque esses índices históricos há muito tempo existem. A cada época em que existe campanha política ou que você trabalha com a questão de discutir a universidade, a discussão fica boa, acabada a eleição, todo o mundo pára, porque ninguém quer mexer nos índices históricos. Então ele tem servido para discutir propostas para a Reitoria, mas na hora que se quer mexer no índice histórico, ninguém aceita porque todo o mundo parte do pressuposto que ao se mexer no índice histórico corre-se o risco de perder, porque o volume de dinheiro é o mesmo, aumentam-se as necessidades, e aí para aumentar o de um, ter-se-á que tirar de outro. Agora, nós deveríamos, nós que eu digo é a comunidade universitária, trabalhar em cima de prioridades, e elencar prioridades e confiar na execução dela, porque hoje o que a gente vê é uma desconfiança muito grande. Então é essa a questão: a gente tem que colocar credibilidade na hora de definir as prioridades e executar com fidelidade as prioridades.

Comentário:

Nas respostas inerentes à primeira pergunta deste bloco, os sujeitos sociais identificaram mecanismos e procedimentos que necessitam ser implementados no processo de elaboração e execução do orçamento que, internamente, instrumentalize a autonomia financeira.

Uma parcela expressiva dos depoentes (70%) afirmou que é preciso acabar com os mecanismos de bloqueio orçamentário, ocorrente quando os órgãos estaduais colocam em indisponibilidade, já no início de cada ano, todos os recursos da UEM, tanto os provenientes do tesouro estadual quanto os próprios recursos gerados por ela na forma de prestação de serviços, convênios, contribuições etc, mesmo esses recursos sendo aprovados pela

Assembléia Legislativa do Estado e constantes no termo de autonomia assinado. A liberação ocorre em parcelas mediante autorização da Secretaria de Estado das Finanças.

Uma parcela correspondente a 40 % dos sujeitos sociais indicou a necessidade de elaborar um plano global de desenvolvimento, a partir da perspectiva da autonomia, com objetivos bem definidos e com ações formuladas pela comunidade universitária, de forma que reflita os interesses institucionais e não interesses de pessoas ou grupos de pessoas.

Uma outra parcela, de 30% dos investigados, indicou 3 (três) questões fundamentais para aperfeiçoamento do processo:

a) o orçamento participativo como instrumento que aperfeiçoa todo o processo, porque há co-responsabilidade na medida em que as prioridades são analisadas e aprovadas pela comunidade universitária, e conseqüentemente, há legitimidade das ações priorizadas;

b) o desejo de que a universidade desenvolva mecanismos que permitam um fluxo normal de informação sobre a execução orçamentária dos departamentos e demais setores, através de uma rede de computadores. Hoje essas informações estão centralizadas na Reitoria, quando na verdade deveriam estar disponibilizadas às unidades para facilitar o processo de tomada de decisão no momento da realização ou não de determinadas despesas, se existem ou não saldos disponíveis;

c) aprimorar os mecanismos para realização das despesas, mais agilidade nos processos licitatórios de compra e nos projetos de construção.

Foram indicados ainda: estabelecimento de prioridades, apesar da escassez de recursos; identificar claramente quais são suas carências, o que a Universidade realmente faz, quais são suas virtudes. A partir daí trabalhar no processo orçamentário, evitando assim o poder de pressão ou da mobilização que cada setor ou cada departamento fazem dentro da instituição; aplicar realmente a autonomia orçamentária e financeira; discutir com a comunidade a melhor forma de executar o orçamento; alocar a cada unidade uma dotação orçamentária própria, com cronograma financeiro de desembolso estabelecido mês a mês, com perspectiva segura dos aportes de recursos; retornar integralmente às unidades geradoras os recursos captados na forma de prestação de serviços, pesquisas para empresas e atividades de extensão; elaboração de propostas de atividades a serem realizadas em cada unidade/departamento; descentralização orçamentária e financeira acompanhada da descentralização de competências, saindo dos órgãos da Reitoria para a base da estrutura que são os departamentos e centros; deixar o orçamento e sua execução mais flexíveis, mais ágeis em relação às normas técnicas estabelecidas.

Com relação à segunda pergunta deste bloco, nota-se que a unanimidade dos sujeitos sociais (100%) afirmou que os índices históricos hoje adotados pela universidade na distribuição dos recursos orçamentários aos seus diversos órgãos internos não servem e/ou precisam ser eliminados porque não condizem com a realidade da instituição, não correspondem a um parâmetro que reflita a real competência e o mérito de cada unidade. Esse posicionamento nos dados coletados pela pesquisa induziu os agentes sociais a manifestarem que é necessário definir uma nova forma de distribuição de recursos aos vários setores e departamentos da universidade. Porém, a partir daqui, existe uma disparidade muito grande entre os entrevistados na sugestão dos encaminhamentos que devem ser tomados para obter essa nova forma de distribuição dos recursos. As propostas são as mais diversas. Vejam-se algumas delas: é preciso estabelecer prioridades dentro de uma política institucional fixada pelos Conselhos Superiores; um estudo bem elaborado e exaustivamente discutido sobre os pesos que cada segmento deve ter na distribuição dos recursos; que a distribuição seja feita aos órgãos em função da coerência dos seus planos em relação à missão da universidade; definir a distribuição interna considerando a participação dos órgãos no orçamento e as ações por eles desenvolvidas e sistematizando uma avaliação; definir indicadores que levem a distribuição equitativa dos recursos, ponderando variáveis que influenciam o desenvolvimento da unidade; definir um modelo de distribuição de recursos que pondere a produtividade; definir modelo a partir da discussão com a comunidade; definir prioridades e cumprir sua execução.

Dessa forma, infere-se da pesquisa que os índices históricos estão condenados, mas as propostas identificadas na manifestação dos informantes-chaves são as mais variadas. Certamente esse cenário tem contribuído em muito para que os índices históricos de distribuição de recursos orçamentários sejam os mesmos há mais de 15 anos, assim distribuídos: 20,03% para o Centro de Ciências Exatas; 13,50% para o Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes; 19,43% para o Centro de Tecnologia; 12,00% para o Centro de Ciências Biológicas; 18,17% para o Centro de Ciências da Saúde; 7,45% para o Centro de Ciências Agrárias e 9,42% para o Centro de Ciências Sociais Aplicadas.

4.2.3 Análise dos resultados

A seguir encontra-se a análise dos resultados da investigação documental do ciclo orçamentário, bem como da entrevista semi-estruturada sobre a autonomia financeira e orçamentária aplicada junto aos informantes-chaves.

4.2.3.1 A essencialidade da autonomia financeira

Os resultados da pesquisa indicam que a autonomia financeira enquanto preceito constitucional inalienável da Universidade é condição essencial para lograr êxito e garantir a eficiência administrativa, didático-cintifica e patrimonial. As universidades terão a liberdade de decidir onde aplicar os recursos colocados à sua disposição, sem a ingerência do ente mantenedor, que é o Estado, de forma a planejarem o seu desenvolvimento acadêmico e científico, a partir da sua missão, mas com a perspectiva do aporte de recursos financeiros acordados.

No decorrer do estudo, constatou-se que a autonomia financeira cada vez mais está se tornando um elemento imprescindível para o futuro das universidades públicas paranaenses, principalmente num momento em que o modelo do setor público governamental encontra-se exaurido e com acentuada escassez de recursos financeiros, exigindo as universidades repensarem sua estrutura organizacional dentro de um modelo mais compacto, racional, visando a encurtar os caminhos do processo decisório, hoje lento e moroso, incompatível com as necessidades atuais.

Com relação às concepções sobre o modelo das universidades estaduais paulistas, na forma como se apresenta atualmente, a pesquisa constatou que a sua aplicabilidade é vista com muita cautela, portanto não pode ser implantado integralmente pelas universidades públicas paranaenses. As principais razões são claramente manifestadas, como: a inclusão do pessoal inativo e pensionista na folha de pagamento e as despesas com sentenças judiciais relativas aos precatórios requisitórios, que estão sob a responsabilidade das universidades estaduais paulistas. Acrescenta-se ainda a questão da aplicabilidade de um percentual sobre o valor do ICMS, que varia de acordo com o volume de atividade econômica. No Paraná, esse parâmetro do ICMS preocupa devido às constantes oscilações nos valores relativos a essa modalidade de receita, por ser um Estado com vocação predominantemente agrícola, ao contrário do Estado de São Paulo, que evidencia forte industrialização e prestação de serviços, fatores que permitem uma *performance* mais linear nos valores arrecadados. Apesar disso, a pesquisa revelou que a iniciativa das universidades estaduais paulistas e do governo daquele Estado serve como ponto de referência para se discutir um modelo para as universidades públicas paranaenses; que é preciso aprender com a experiência deles, aproveitar o que for possível e conveniente às universidades paranaenses; e, que é necessário desenvolver o próprio modelo, de forma que atenda às características e realidades de cada uma.

4.2.3.2 O termo de autonomia firmado entre a UEM e o Governo do Estado

Todos os informantes-chaves demonstraram conhecimentos sobre o termo de autonomia acordado entre a UEM e o Governo do Estado e estão conscientes de suas implicações imediatas. A pesquisa revelou que o termo deixou a desejar. Tomou-se como parâmetro para fixar o teto de recursos financeiros no termo de autonomia, o valor histórico que considera apenas os dispêndios ocorridos com pessoal no mês de novembro do ano imediatamente anterior, portanto, já defasados, sem perspectiva de um avanço no desenvolvimento da Universidade e até mesmo de melhores condições de trabalho.

O termo assinado em 09/03/2000 determinou, em uma de suas cláusulas, que a UEM ampliasse em até 20% o número de vagas dos seus cursos, sem indicar e garantir os correspondentes recursos financeiros. Aumentar o número de vagas significa ter que investir em espaço físico, laboratórios e implica ainda em um desembolso adicional de custeio, medidas essenciais para as condições de trabalho, o que não aconteceu. Acrescente-se ainda a criação, de uma só vez, de 11 (onze) novos cursos de graduação, sendo que alguns deles demandam significativos investimentos para serem implantados com um mínimo de qualidade.

Os resultados da pesquisa indicaram também que o termo de autonomia foi acordado para as universidades livrarem-se do CRAFE (Conselho de Reestruturação Administrativa e Fiscal do Estado), instituído em outubro de 1998, pelo Governo do Paraná, com poderes para autorizações prévias das despesas de todos os órgãos estaduais, desde custeio até investimentos, inclusive as despesas relativas às IES-PR, o que certamente provocaria um colapso aos processos administrativos das IES. Somado a tal medida, o Governo Estadual, através desse conselho, promoveria um corte de 10% sobre as transferências de recursos repassados às IES, e estas deveriam efetuar os ajustes internos necessários. Então, diante deste cenário, os reitores das IES-PR propuseram ao Governo do Estado a autonomia provisória. Nesse sentido, o termo de autonomia não pode ser entendido como uma conquista e sim como uma forma de desvencilhar-se da subordinação, da morosidade e das determinações do CRAFE.

A pesquisa evidenciou que os recursos financeiros fixados no termo de autonomia foram insuficientes para atender às necessidades da Universidade dentro de um padrão mínimo aceitável, o que certamente implica a posição de que o termo, na forma como está, não atende às necessidades de desenvolvimento da UEM, e precisa ser melhorado.

É preciso desenvolver estudos sobre as reais necessidades atuais e futuras da instituição, com visualização clara dos resultados a serem alcançados dentro das prioridades estabelecidas e, a partir daí, negociar o termo de autonomia entre a UEM e o Governo do Estado. Faz-se necessário avançar para melhorar o termo no que tange à alocação de recursos financeiros para custeio e investimentos.

4.2.3.3 Fatores que dificultam e os que facilitam o pleno exercício da autonomia financeira

Os resultados do estudo revelaram a existência de vários fatores de ordem externa e interna que dificultam e outros que facilitam o pleno exercício da autonomia financeira na UEM. Entre os fatores dificultadores de ordem externa o de maior relevância é a falta de uma política do Estado do Paraná em relação às universidades públicas paranaenses. Não existe uma política de ensino superior. Esta análise resulta das percepções obtidas pelas entrevistas e coaduna-se com as investigações documentais feitas na instituição; ou seja, para elaboração da proposta orçamentária, o Estado vale-se de instrumentos legais de planejamento – plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias – os quais derivam de políticas e diretrizes de ação governamental. Em se tratando da função ensino superior, cabe a indagação de quais as políticas e diretrizes que norteiam esta função durante a gestão do governo. As Leis de Diretrizes Orçamentárias do Estado apresentam-se, todo ano, de forma sintética e muito vaga nas suas ações programáticas para o ensino superior, com uma única ação denominada: **Continuidade de Programa de Racionalização e Modernização do Sistema de Ensino Superior**. Esta definição genérica de ação, sem explicitação concreta de atividades, faz com que pareça que tudo o que for possível ou que se queira fazer, em termos de gestão do ensino superior, estará contemplado nesta ação. O que pesa, sem dúvida, é o que se deixa de fazer por falta de uma política para o ensino superior. A pesquisa constatou ainda os seguintes fatores externos que dificultam o pleno exercício da autonomia financeira:

a) o modelo orçamentário imposto à Universidade mostra excessivos controles, a ponto de provocar entraves tanto na execução do valor fixado no termo de autonomia quanto na execução dos recursos gerados pela própria instituição;

b) a legislação institucional que caracteriza a Universidade como autarquia comum nos moldes estabelecidos na Reforma Administrativa Federal apresenta fortes características vinculativas ao mantenedor, no caso, o Estado do Paraná, ficando a autonomia praticamente restrita aos aspectos didático-pedagógicos e de pesquisa. Sendo a autonomia financeira um

preceito constitucional inalienável da Universidade, surge, como ponto de reflexão, o regime jurídico da instituição na forma de Autarquia de Regime Especial de acordo com a concepção de Meirelles (1990, p. 310) que afirma:

“...é de se dizer que *autarquia de regime especial* é toda aquela que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar a sua autonomia comparativamente as autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública.”

c) insuficiências dos recursos financeiros destinados à Universidade, mencionados no termo de autonomia.

No que tange aos fatores externos que facilitam o exercício da autonomia, o trabalho indicou a experiência vivenciada por outras instituições e os dispositivos constitucionais que jogam a favor da Universidade, artigo 207 da Constituição Federal e artigo 180 da Constituição Estadual.

Como fatores internos que dificultam o pleno exercício da autonomia financeira foram constatados:

- a) a grande divergência de opiniões existentes no âmbito interno, que de certa forma prejudica a agilidade na busca de determinados objetivos;
- b) a estrutura organizacional burocratizada, lenta e de difícil gestão administrativa;
- c) a falta de uma política interna clara para administrar a autonomia.

Quanto aos fatores internos que contribuem, destacam-se: os recursos humanos altamente qualificados existentes na instituição; a juventude da Universidade, com grande facilidade de se adaptar e absorver a nova forma de gestão; a organização orçamentária e contábil da instituição; e finalmente, a experiência, embora incipiente, adquirida através da autonomia provisória.

4.2.3.4 Importância do processo de elaboração e execução orçamentária e a dotação global

Com relação às concepções sobre a importância do processo de elaboração e execução orçamentária, a análise dos resultados mostra que constitui em um poderoso instrumento de gestão dos recursos financeiros colocados à disposição da instituição. Não é possível visualizar uma instituição do porte das universidades públicas do Estado do Paraná sem um ciclo orçamentário. Ele se constitui em um instrumento democrático de gestão que estabelece as intenções institucionais por um determinado período de tempo, identifica os

problemas, define as ações e as monetariza, bem como acompanha e permite avaliar a sua execução. O ciclo orçamentário é um poderoso instrumento de controle interno e externo, que permite uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial das ações da administração da instituição. Os resultados do estudo apontam para o fato de que o processo orçamentário deve ser participativo, de maneira que a responsabilidade passe a ser de todos, e as prioridades sejam analisadas, discutidas e aprovadas pela comunidade universitária, dando legitimidade às ações priorizadas e monetarizadas, as quais estejam prontas para a efetiva execução.

Com relação à premissa orçamentária básica para que a UEM exerça a plenitude da autonomia financeira, os resultados da pesquisa apontam para a dotação global. Se planejada, esta será capaz de atender às necessidades dentro de um padrão mínimo aceitável. Essa conclusão compartilha com o contido no referencial teórico, pois os autores especializados no assunto, bem como o CRUB, a ANDES, a ANDIFES e a FASUBRA defendem a dotação global como expressão da autonomia financeira. Constatou-se, entretanto, que não há consenso sobre que parâmetro deve ser admitido para que seja definido o montante da dotação global, ou seja, a aplicabilidade de determinado índice sobre o valor de quais modalidades de receita do Estado do Paraná, tais como: receita total, receitas correntes, receita tributária, receita do ICMS e assim por diante. Além de existirem opiniões diferentes, existem dificuldades em emitir percepção e assumir posicionamento nesta questão.

4.2.3.5 O processo de elaboração e execução do orçamento e a autonomia financeira

A análise dos resultados a seguir resulta da pesquisa realizada pela investigação documental, bem como das percepções obtidas através da entrevista semi-estruturada.

a) a UEM deve rediscutir o sistema de controle da execução orçamentária imposto pelo Estado através dos sistemas SIAF e COP, pelo qual, inicialmente, todos os recursos orçamentários, independentemente de fonte ou origem, são colocados em RAP (recursos a programar), isto é: são indisponibilizados. Sua liberação ocorre bimestralmente, mediante solicitação da Universidade com a comprovação de realização da receita. Este procedimento tem gerado uma série de transtornos, pois a dotação orçamentária está pulverizada em várias rubricas e fontes que precisam de um valor mínimo de saldo para atender em tempo hábil às necessidades da instituição. O fato de uma rubrica de despesa apresentar um saldo liberado na programação financeira não implica, necessariamente, que esse valor venha a ser empenhado imediatamente na sua totalidade. Há também a ocorrência de empenhos estimativos (por

exigência da Lei de Licitações), cuja liquidação se dará durante um determinado período de tempo, que pode ser de até um ano. Operacionalmente, tal procedimento constitui-se em um entrave administrativo, já que é necessário um pedido formal de liberação, o qual será analisado por duas Secretarias de Estado, a SETI e a SEFA. Sendo aprovado, será baixado um ato legal e publicado no Diário Oficial do Estado - DOE.

Os órgãos de controle do Estado deveriam considerar que a Universidade possui uma capacidade de geração de receitas e que, logicamente, possui também uma capacidade de endividamento em curto prazo. No sistema imposto pelo Estado, toda despesa, para ser empenhada, precisa de programação financeira. Entretanto, nem toda despesa empenhada necessita de desembolso imediato. Constatou-se que está havendo um entendimento equivocado por parte dos órgãos estaduais de que recursos orçamentários (gráficos) equivalem a recursos financeiros.

Este tipo de controle imposto pelo Estado às universidades, acobertado pela nova LRF, dá mais ênfase aos meios (mecanismo do controle) do que à própria essência da lei, que exige, na realidade, uma gestão responsável e equilibrada financeiramente, de modo a não gerar *déficits*. Os gestores das universidades também estão sob a égide da LRF e, portanto, são responsáveis pelo seu cumprimento, não necessitando, conseqüentemente, de tutela do Estado para atender a ela.

b) É necessário o desenvolvimento de mecanismos que permitam o acesso direto das unidades orçamentárias às informações relativas a sua respectiva execução orçamentária. Atualmente essas informações estão centralizadas basicamente na Pró-Reitoria de Administração, quando na verdade deveriam estar disponibilizadas às unidades para facilitar o processo de tomada de decisão no momento da realização de determinadas despesas, o que possibilitaria consultar se existem ou não recursos disponíveis. Hoje, caso haja interesse em saber a posição da execução orçamentária diária ou semanal, a unidade precisa recorrer à Pró-Reitoria de Administração. Mesmo assim, as informações de execução não levam em consideração as solicitações de despesas em fase de tramitação.

c) Constatou-se que na elaboração do processo orçamentário envolvendo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), todos documentos obrigatórios exigidos por dispositivo constitucional, a Universidade não tem um planejamento institucional para alimentar o sistema estadual relativo a esses instrumentos, com definições claras das diretrizes e programas, que evitem o arbítrio e a improvisação. Este planejamento institucional serviria como instrumento balizador do processo decisório na gestão da Universidade e como ponto essencial para inclusão das

informações da instituição na elaboração do PPA, LDO e LOA. O estudo evidenciou que a Universidade não possui um instrumento de planejamento constituído na verdadeira concepção de um Plano Global de Desenvolvimento ou de um Plano de Ação. Falta uma política de desenvolvimento estabelecida, uma diretriz delineada ou um conjunto de ações pré-estabelecidas para alcançar os objetivos desejados. Na elaboração da LDO do Governo do Estado, o estudo revelou que a Universidade não participa em nenhum momento na sua elaboração, mesmo sendo uma entidade autárquica de direito público e, sobretudo, com vários assuntos mencionados no seu conteúdo que afetam diretamente a vida da instituição.

d) Constatou-se ainda que os mecanismos de realização das despesas carecem de mais agilidade nos processos licitatórios. Esta afirmação coaduna-se com o resultado da pesquisa feita por NAGAI (1999) p. 192-193, onde se afirma que na Universidade Estadual de Maringá, a realização de despesas na modalidade tomada de preços, desde o seu início no departamento até as providências finais do encerramento do processo licitatório, demora 76 dias com declínio no prazo recursal na fase de habilitação, 86 dias sem declínio de prazo recursal e 106 dias com interposição de recursos na fase da habilitação. Na modalidade de carta-convite demora 57 dias. Por isso, os resultados da pesquisa apontam para a necessidade de mais agilidade nos mecanismos de processamento de determinadas despesas da Universidade.

e) a necessidade de implementar orçamento participativo como instrumento que coroa o aperfeiçoamento de todo o processo orçamentário, porque assim haverá corresponsabilidade na medida em que as ações são analisadas e priorizadas pela comunidade universitária. Conforme foi visto no referencial teórico, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal já indica a participação popular na elaboração dos instrumentos de planejamento da administração pública e, por extensão, das instituições públicas de ensino superior. Na realidade essa participação deve começar pela elaboração do Plano Plurianual, passando pela Lei de Diretrizes Orçamentária, e se consolidar no Orçamento Anual, enfim envolvendo todo o processo de planejamento orçamentário.

f) O estudo constatou, por unanimidade das percepções colhidas, a necessidade urgente de acabar com os índices históricos adotados pela Universidade na distribuição dos recursos orçamentários aos seus centros. Esse critério de distribuição é injusto, não condiz com a realidade da instituição, não corresponde a parâmetros que reflitam a real competência e o mérito de cada unidade, portanto precisa ser eliminado.

4.2.3.6 Os recursos do tesouro do Estado para a Universidade

Um aspecto relevante se refere à questão da fonte “00”- Recursos do Tesouro do Estado, que se constitui na principal fonte de recursos para manutenção da Universidade. A forma arbitrária com que o Estado estabelece os referidos recursos tem exigido da Universidade um enorme esforço no processo de negociação no sentido de ampliá-lo para atender as suas reais necessidades. O estabelecimento arbitrário desse valor logicamente despreza questões relevantes como crescimento natural, ampliação de atividades, inovação tecnológica, demanda e outros fatores que deveriam ser considerados. Este procedimento adotado pelo Estado faz com que os recursos alocados à Universidade acabem por não refletir as suas reais necessidades e expectativas.

Atualmente está em vigor a Lei Estadual n.º 8780, de 23 de maio de 1988, que dispõe sobre o montante dos recursos orçamentários destinados à manutenção das instituições de ensino superior – IES, a qual estabelece o seguinte no seu artigo 1º, a seguir transcrito:

As instituições de ensino superior – IES, mantidas pelo Estado do Paraná, terão assegurados os recursos necessários a sua manutenção na lei orçamentária do exercício, em montante não inferior, em termos reais, ao do exercício imediatamente anterior.

A investigação documental revelou que os tetos orçamentários têm sido um valor constante em função do artigo. Quando ocorre ampliação, indica-se a fonte do tesouro do Estado de código 25, que significa venda de ações de empresas estatais, mais especificamente da Companhia Paranaense de Energia Elétrica – COPEL. Nesta pesquisa levantou-se duas questões fundamentais a refletir: a primeira, sendo receitas provenientes da venda de ações, não podem ser utilizada para pagamento de pessoal, conforme o indicado, mas tão-somente para investimentos e previdência social do Estado, conforme determina a LRF; segunda, no transcorrer dos últimos anos essa receita não foi concretizada, constituindo-se em **moeda podre**, sem que a Universidade pudesse utilizá-la.

4.2.3.7 Detalhamento do orçamento da UEM em nível de Estado

O orçamento da UEM em nível de Estado está consubstanciado no Quadro de Detalhamento de Despesas - QDD. As dotações nele contidas estão discriminadas em duas atividades: ensino superior e hospital universitário; e em uma operação especial: precatórios. Para cada atividade e operação especial existem várias rubricas de despesas até o nível de subitem (codificação com seis dígitos). Para cada rubrica de despesa existem várias fontes,

para algumas até quatro fontes. Esta estrutura de codificação faz com que a Universidade seja inviabilizada em qualquer tentativa de implantação de um orçamento interno na forma estabelecida na Lei 4320/64, em função de que o orçamento em nível de Estado, no legal/oficial, é por demais detalhado. Esse detalhamento excessivo do orçamento em nível de Estado é exatamente o oposto do contido no referencial teórico e do que se constatou pelo resultado da pesquisa, que indica a premissa orçamentária básica da dotação global.

No Orçamento Geral do Estado do Paraná aprovado pela Assembléia Legislativa, onde consta o orçamento da Universidade, não menciona valor na forma de dotação global por força do dispositivo legal instituído pelo artigo 5º da Lei 4.320/64. Mas sim em nível das sete contas: (1) pessoal e encargos sociais, (2) juros e encargos da dívida, (3) outras despesas correntes, (4) investimentos, (5) inversões financeiras, (6) amortização da dívida e (7) outras despesas de capital. No entanto, o orçamento da Universidade é, posteriormente, detalhado por rubrica de despesa e fonte de recursos por ato do Poder Executivo.

Com o detalhamento excessivo em nível de Estado e a inviabilização de um orçamento interno nos moldes estabelecidos na Lei 4320/64, criou-se um documento denominado capacidade financeira, feito trimestralmente, como forma de alocar os recursos às várias atividades desenvolvidas pelos centros/departamentos e setores administrativos da Universidade, sem detalhamento por rubrica de despesa. Simplesmente é concedida uma cota financeira na qual podem ser realizados quaisquer tipos de gastos: de despesas correntes a despesas de capital. Indicam-se apenas as atividades internas que recebem os recursos.

Os resultados da pesquisa indicam que essa sistemática de capacidade financeira provoca vantagens para a realização das despesas, ao evitar a burocracia da rigidez de um orçamento interno aprovado em conselhos superiores, e proporciona às unidades orçamentárias mais liberdade de execução por rubrica de despesa. Não obstante, como a alocação dos recursos financeiros ocorre somente na atividade interna, sem detalhar valores por rubrica de despesa, o controle da execução orçamentária ocorre, evidentemente, apenas na atividade, fica livre e sem teto o gasto nas rubricas de despesas. No orçamento em nível de Estado –QDD, cada rubrica de despesa tem um valor fixado, o que para modificá-lo para mais ou para menos, é possível somente com aprovação dos órgãos estaduais mediante estudos e processo de alteração orçamentária. Se as unidades executoras, por exemplo, decidirem fazer aplicação apenas em investimentos, certamente estoura o valor desta rubrica de despesa autorizada pelo governo do Estado e, conseqüentemente, sobram saldos nas de custeio básico. Caso no mês seguinte acontecer o inverso, faltará em custeio e sobrarão em investimento. Esses procedimentos geram uma quantidade elevada de ajustes no orçamento da Universidade

estaduais encaminhados junto aos órgãos estaduais através de Processos de Alteração Orçamentária. Tais fatos ocorrem, basicamente, no último trimestre de cada ano, porque os saldos disponíveis nas rubricas de despesas estão se exaurindo.

4.2.3.8 O ciclo orçamentário e a plenitude da autonomia financeira

A autonomia da dimensão financeira para as universidades públicas paranaenses está consagrada no artigo 207 da Constituição Federal e no artigo 180 da Constituição do Estado do Paraná.

De fato, a dimensão da autonomia financeira não se limita apenas à questão da gestão interna de si mesma na Universidade. Ela vai mais além. A autonomia da Universidade nas suas outras dimensões – administrativa, didático-científica e patrimonial – fica seriamente prejudicada, sem a autonomia financeira em um padrão mínimo aceitável de fluxo regular de entrada de recursos financeiros injetados dentro da instituição. A ausência desses recursos financeiros os impede a realização de qualquer planejamento racional das atividades da Universidade e, sobretudo, da qualidade do seu desempenho.

A autonomia financeira será exercida na sua plenitude com a definição de uma dotação global e com um ciclo orçamentário que proporcione o máximo de flexibilidade operacional possível, eliminando barreiras, burocracias e procedimentos desnecessários. Bloquear recursos orçamentários aprovados para as universidades, tanto aqueles provenientes do Tesouro do Estado quanto aqueles gerados pela própria Universidade na forma de prestação de serviços e de convênios firmados é, no mínimo, afrontar a frágil autonomia provisória. Enquanto se avança nas questões de autonomia financeira, paralelamente, é preciso evoluir nos mecanismos operacionais do ciclo orçamentário. Faz-se necessário, portanto, evoluir no ciclo orçamentário como expressão da autonomia financeira, caso contrário estar-se-à andando na contramão da história.

5. CONCLUSÕES/SUGESTÕES/RECOMENDAÇÕES

5.1 Conclusões

Após análise do ciclo orçamentário vigente nas universidades públicas do Estado do Paraná, ficou evidente que ele está constituído de três fases intimamente ligadas entre si: o planejamento orçamentário, a execução orçamentária e a prestação de contas. A fase do planejamento orçamentário envolve a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, que é processada no Sistema de Elaboração e Controle Orçamentário – COP. A execução orçamentária compreende o processamento da receita, da despesa e toda a contabilização, cujo processamento ocorre no Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro – SIAF. Por fim, a fase da prestação de contas está composta pelos documentos comprobatórios das fases anteriores. É um controle externo exercido pelo Tribunal de Contas para verificação da probidade dos atos administrativos.

Através da pesquisa de campo realizada junto aos informantes-chaves sobre a autonomia financeira e orçamentária, conclui-se que, sem ela, certamente não há gestão administrativa eficiente e eficaz. Sem autonomia financeira as demais dimensões da autonomia, como a didático-científica e a patrimonial, ficam seriamente prejudicadas devido a falta de condições estruturais de apoio. A autonomia financeira tem que ser conhecida antes de ser aplicada. Para tanto é preciso identificar claramente os parâmetros para sua concessão e as necessidades atuais e futuras das universidades.

Conclui-se também que o termo de autonomia assinado entre a UEM e o Governo do Estado não atende ao pleno exercício do desenvolvimento e da real missão da Universidade. Atende apenas as despesas de pessoal e encargos sociais. Não contempla a destinação de recursos para custeio básico da instituição, muito menos para investimentos.

Identificaram-se fatores de ordem externa e interna que dificultam e outros que facilitam o exercício da autonomia financeira e orçamentária.

Os principais fatores dificultadores são:

- A falta de uma política clara para o ensino superior que vise o desenvolvimento e crescimento do Estado nas áreas educacional, socioeconômica e científica;

- o modelo orçamentário imposto às universidades pelo Governo do Estado e processados nos sistemas COP e SIAF;
- a legislação que caracteriza as universidades como autarquias comuns nos moldes estabelecidos na Reforma Administrativa Federal;
- a insuficiência de recursos destinados às universidades;
- a grande divergência de opiniões no âmbito interno, que de certa forma prejudica a agilidade na busca de determinados objetivos;
- a estrutura organizacional burocratizada, lenta e de difícil gestão administrativa.

Por outro lado, os principais fatores facilitadores são:

- a experiência vivenciada por outras instituições de ensino superior;
- a força dos dispositivos constitucionais afins, ou seja, os artigos 207 da CF e 180 da CE;
- a jovialidade das universidades públicas paranaenses;
- a experiência, embora incipiente, adquirida através da autonomia provisória.

De forma relevante para a autonomia financeira conclui-se que a premissa orçamentária básica para o aperfeiçoamento do ciclo orçamentário que permite as universidades públicas do Estado do Paraná a exercerem a plenitude dessa autonomia é a dotação global. Para ser viável a implantação é necessário o cumprimento da legislação vigente, que exige a sua expressão no mínimo em nível das sete contas: (1) pessoal e encargos sociais, (2) juros e encargos da dívida, (3) outras despesas correntes, (4) investimentos, (5) inversões financeiras, (6) amortização de empréstimos e (7) outras despesas de capital. Essa conclusão da dotação global compartilha com as posições firmadas por autores especializados no assunto, bem como o CRUB, a ANDES, a ANDIFES e a FASUBRA.

Cabe ressaltar que para se obter uma melhoria no ciclo orçamentário como um todo, que certamente contribuirá em muito para o pleno exercício da autonomia financeira, faz-se necessário a extinção imediata da forma de controle da execução orçamentária imposta pelo Estado, onde todos os recursos orçamentários das universidades, independente de fontes e origens, são colocados em RAP – Recursos a Programar, ou seja, são indisponibilizados.

Salienta-se também que é necessário modificar o artigo 1º da Lei Estadual nº 8.780, de 23/05/88, no sentido de assegurar, na aludida Lei, que os recursos financeiros sejam repassados às universidades no montante da Lei Orçamentária, e assim deixarem de ser simplesmente recursos gráficos em “moeda podre”.

É preciso flexibilizar os sistemas COP e SIAF, como elementos facilitadores para implementação dessas premissas básicas.

Por fim, conclui-se que de modo geral os objetivos deste trabalho foram alcançados, assim como, as perguntas formuladas foram plenamente respondidas. Cabe ressaltar que não se teve a pretensão de esgotar o assunto tratado, mas acredita-se que servirá como referência para novos estudos e como reflexão acerca de um conjunto de questões fundamentais relacionadas à autonomia financeira e o ciclo orçamentário das universidades públicas do Estado do Paraná.

5.2 Sugestões para as IES

Toma-se a liberdade de elencar algumas sugestões que visem contribuir para o exercício da autonomia financeira e a melhoria do ciclo orçamentário:

- oportunizar a discussão sobre o modelo de autonomia financeira e orçamentária, viabilizando a vinda de especialistas de outras instituições para falarem sobre o modelo praticado pelas suas instituições, inclusive com a participação de representantes do Governo do Estado do Paraná diretamente envolvidos no assunto em questão;
- desenvolver estudos e trabalhos para definir que parâmetros devem ser admitidos para se chegar ao montante da dotação global;
- agilizar o processo administrativo de gestão de recursos orçamentários e financeiros com a implantação de dois tipos de liberação, sendo um de capacidade de empenho e um outro de capacidade financeira (desembolso mediante programação financeira);
- desenvolver um sistema de bloqueio orçamentário dos pedidos de compra ou requisição de serviços, assim que se iniciar o processo de realização da despesa, de forma que os saldos das dotações orçamentárias reflitam a realidade dos recursos disponíveis e mobilizáveis;
- desenvolver mecanismos que permitam um fluxo normal de informação sobre a execução orçamentárias das diversas unidades orçamentárias através de uma rede de computadores, bem como oferecer treinamento aos servidores que utilizarão destas informações;
- implementar um modelo de orçamento participativo.

Acredita-se que estas sugestões são perfeitamente viáveis a sua implementação, com baixo custo para implantá-las e com alto retorno em agilidade administrativa e de informações para o processo de tomada de decisão.

5.3 Recomendações para futuras pesquisas

No transcorrer do desenvolvimento do estudo percebeu-se que algumas linhas de pesquisa não previstas dentro da metodologia adotada, em princípio, parecem ser de grande importância para o aperfeiçoamento e conhecimento do tema explorado, tornando-se exequível para futuros estudos, dentre elas recomenda-se as que seguem:

- desenvolver projetos de pesquisa no sentido de determinar novas formas de distribuição de recursos em nível interno de cada Universidade, levando-se em consideração variáveis importantes de produtividade e de mérito de cada unidade orçamentária. Logo, estudando um modelo de orçamento gerencial para universidades públicas;
- Realizar estudos e trabalhos no sentido de desenvolver um modelo próprio de autonomia financeira e orçamentária, de forma que atenda às características e realidades das universidades públicas do Estado do Paraná;
- Desenvolver um software que permita efetuar uma checagem de consistência orçamentária entre os valores constantes nas sete contas no orçamento das universidades em nível de Estado com os valores que estão sendo executados internamente por subatividades, sem fixação de tetos para cada rubrica das sete contas;
- Desenvolver um sistema de custeio que identifique os custos reais das atividades primárias e secundárias das universidades com o objetivo de contribuir no processo de planejamento orçamentário.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ANDES. Proposta da ANDES- SN para a universidade brasileira. **Cadernos ANDES**, Brasília, n. 2, 1996.

ANDIFES. **Anteprojeto de lei orgânica das universidades**. São Paulo, 11 mar. 1999.

ANDIFES. Lei orgânica da autonomia: proposta de um anteprojeto de lei. **Estudos**, Brasília, n.16, nov. 1996. p. 712-83.

ANDIFES. Lei orgânica das universidades – proposta de um anteprojeto de Lei. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 37, n. 8, 2º sem. 1996. p. 205-209.

ANGÉLICO, J. A **Contabilidade na administração pública**. 8ª. ed. São Paulo: Atlas, 1995. p. 29-127; 171-202.

BALDRIDGE, J. V. **Academic governance**. Berkeley, California. McCutchan Publishing Corporation, 1971. p. 1-19.

BLAU, P. et al. **A universidade como organização**. In: _____. REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 11, jul/dez. 1984.

BENITES, W. F. Auditoria interna seu significado e importância em um banco comercial estadual. In: XIII Congresso Brasileiro de Contabilidade. Cuiabá: [s.n.], 1988. p. 115-125.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Decreto nº. 4024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 20 dez 1961.

_____. Lei nº. 5540, de 28 de dezembro de 1968. Fixa normas de organização do ensino superior e sua articulação com escola média e dá outras providências. Diário Oficial da união, Brasília, 29 nov. 1968.

_____. Lei nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www.mec.br>> Acesso em: 10 nov. 2000.

BROTTI, M. G. **Autonomia na universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. 142 p.

BROTTI, M. G. et al. **A gestão universitária em debate**. Florianópolis: Insular, 2000. 183 p.

BURKHEAD, J. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. p. 77 e 468.

CASTRO, R. de. **Administração Financeira e Orçamentária**. 2ª ed. Brasília: Vest Con, 1995. p. 9-185.

CRUB. Posicionamento do CRUB sobre autonomia universitária, **Educação Brasileira**. Brasília, v. 37. n. 37. 2 semestre 1996. p. 251-259.

CUNHA, L. A. A universidade brasileira vista de dentro. In: Para onde vai a universidade brasileira? Fortaleza: Ed. Universidade Federal do Ceará, 1983. p. 81-89.

D'ÁURIA, F. **contabilidade pública**. 9º. Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959. p. 19-33.

DURHAM, E. A autonomia universitária. In: CONSELHO REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. **Educação brasileira**. Brasília: [s.n.], ano XI, n. 23, p. 51-61, 2º. Semestre/1989.

FASUBRA. Por uma universidade cidadã. **Revista da Fasubra**, n.1, maio 1999.

FÁVERO, M. de L. de A. Autonomia Universitária: necessidades e desafios. **Cadernos Cedes**. São Paulo. N. 22. 1988. p. 7-16.

GASPARETTO, O. **A formação de estratégias no contexto universitário**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1990.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**, 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1992. 230 p.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª ed. São Paulo, Atlas, 1995. p. 95-103.

GLEBSCH, T.; BASSO, L. Orçamento – programa participado (A experiência da universidade de Ijuí). In: **RBC – Revista Brasileira de contabilidade**. Brasília, n. 62, p. 53-56, 1987.

GODOI, A. R. **A estrutura do sistema de informações orçamentária/contábil/financeiro da Universidade Estadual de Maringá e sua transição para o SIAF – Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro – de Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná – Estudo de Caso -**. Monografia (especialização) – Universidade Estadual de Maringá, 1998. 136 p.

GOMES, J. S. Orçamento público para que serve? O caso das instituições federais de ensino superior. **Enfoque – Reflexão Contábil**. Maringá, v. 9, p. 33-36, jul/dez 1994.

GRASSMANN, T. S. **A relação de dependência e de autonomia na idéia de universidade, em especial no Brasil**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras “Sagrado Coração de Jesus”, Bauru, 1980.

JORNAL DA UNESP – Universidade Estadual Paulista. Jul/2000 – anexo XV, nº. 148.

KARLING, A. A. **Autonomia – condição para uma gestão democrática**. Maringá: Ed. Universidade Estadual de Maringá, 1997. 158 p.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública. Teoria e prática**. 1ª. ed. São Paulo: Atlas, 1987. p. 43-259.

MACEDO, A. **Congresso Universitário na Universidade Estadual de Maringá – Anais**. 1990.

MACHADO JR., J. T. **Teoria e Prática do Orçamento Municipal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962, p. 98.

MACHADO JR., J. T.; REIS, H da C. **A lei 4320 comentada**. 27^a. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1996. 390 p.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisa, amostragens técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. São Paulo, Atlas, 1982.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 16^a ed. 2^a tiragem, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p.301-310.

MELO, P. A. de. Autonomia universitária: concepções e realidades. In: BROTTI, M. G. et al. **A gestão universitária em debate**. Florianópolis: Insular, 2000. p. 55 – 83.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes**. São Paulo: Atlas, 1955. 304 p.

MOTA, F. G. L. **Curso de contabilidade pública**. 1^a. ed. Brasília: Vest Con, 1995. 164 p.

MOTTA, W. M. **Sistema de Elaboração do Orçamento Interno da Universidade Estadual de Maringá**. Monografia (Curso de Graduação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, Maringá. 1996. 111 p.

NAGAI, A. E. **O processo de programação dos recursos e sua influência nos procedimentos licitatórios na Universidade Estadual de Maringá**. Monografia (Curso de Graduação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 1999. p.173-204.

NASCIMENTO, J. O. do. **A despesa pública: alguns enfoques preambulares**. Porto Alegre: CRCRS, 1992.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba: Assembléia Legislativa, Centro Gráfico, 1989.

PINTO, F. **Comentários à Constituição do Brasil**. 6^o. Volume. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 85.

QUEIROZ, A. D. de. Captação e administração de recursos financeiros pela universidade. In: CONSELHO REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. **Administração universitária: encontros regionais e nacionais**. Brasília: [s.n.], 1966. (Estudos e Debates, 12).

QUEIROZ, R. **Planejamento orçamentário das universidades**. Brasília: [s.n.], 1977. 265 p.

RANIERI, N. **Autonomia Universitária**. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1994. 147 p.

RIBEIRO, D. **A Universidade necessária**. 4^a. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 307 p.

RODRIGUEZ, L. L. **Novos enfoques sobre administração universitária**. Salvador: Gráfica Universitária da UFBA, 1983.

ROMANO, R. **Jornal da Universidade Estadual Paulista**, 2000.

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

SANCHES, O. M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins.** Brasília: Prisma, 1997. 295 p.

SELLTIZ, W. et al. **Métodos da pesquisa nas relações sociais.** São Paulo: EPU, 1987. 3 v.

SILVA, J. A. da. **Orçamento – Programa no Brasil.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973. p. 305-374.

SILVA, L. M. **Contabilidade Governamental – um enfoque administrativo.** São Paulo: Atlas, 1988. 303 p.

SINTEEMAR. **Jornal do Sintemmar.** 1990, p. 5.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo, Atlas, 1997.

WELSCH, G. H. **Orçamento empresarial.** 3^a. ed. São Paulo: Atlas, 1979. p. 361-370.

WILGES, I. J. **noções de direito financeiro – orçamento público.** 1^a. ed. Porto Alegre: Sacra – DC Luzzatto, 1995. p. 109-111.

ANEXO 01

**PERFIL DOS INFORMANTES-CHAVES: PROFESSORES, DIRIGENTES E
FUNCIONÁRIOS DA UEM**

CENTRO/ UNIDADE	DEPTO	CLASSE	TITULAÇÃO	REGIME DE TRABALHO	TEMPO DE SERVIÇO	CARGO/FUNÇÃO
Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes	Teoria e Prática da Educação	Adjunto	Mestre	TIDE	22 anos	Reitora
Centro de Ciências Biológicas	Biologia	Titular	Doutor	TIDE	27 anos	Ex-Reitor
Centro de Ciências Sociais Aplicadas	Economia	Adjunto	Especialista	TIDE	26 anos	Ex-Diretor Geral da Secretaria de Estado, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
Centro de Ciências Sociais Aplicadas	Economia	Titular	Doutor	TIDE	19 anos	Assessor de Planejamento
Centro de Ciências Exatas	Matemática	Associado	Doutor	TIDE	29 anos	Ex-Chefe de Gabinete e Ex-Assessor de Planejamento
Centro de Ciências Sociais Aplicadas	Contábeis	Assistente	Especialista	T – 24	27 anos	Professor da disciplina de Contabilidade Pública e Orçamento
Centro de Ciências Sociais Aplicadas	Contábeis	Adjunto	Especialista	TIDE	18 anos	Diretor do Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes	Teoria e Prática da Educação	Assistente	Mestre	TIDE	26 anos	Autor do livro: Autonomia – Condição para uma Gestão Democrática.
Pró-Reitoria de Administração	Diretoria de Contabilidade e e Finanças	Contador	Especialista	T-40	19 anos	Diretor da Contabilidade e Finanças
Pró-Reitoria de Administração	Diretoria de Contabilidade e e Finanças	Contador	Especialista	T-40	17 anos	Contador

ANEXO 02**DADOS DO INFORMANTE – CHAVE****Nome:** _____**Órgão:** _____**Unidade:** _____**Regime de Trabalho:** () TIDE () T-40 () T-24 () T-12 () T-9**Classe:** () Auxiliar () Assistente () Adjunto () Titular
() Outros (especificar).....**Titulação:** () Doutor () Mestre () Especialista () Graduado**Tempo de Serviço na UEM:** _____ anos**Ocupa cargo:** () Sim () Não**Qual?** _____

ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

AUTONOMIA FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Bloco 1: relevância e experiência.

- Que importância tem a autonomia financeira para as universidades públicas do Estado do Paraná?
- O modelo de autonomia financeira e orçamentária das universidades estaduais paulistas pode ser adotado pelas universidades públicas paranaenses?

Bloco 2: termo de autonomia na UEM.

- Qual a sua opinião, sobre o termo de autonomia firmado entre o Governo do Estado e a UEM?
- O teto de recursos financeiros estabelecidos no termo de autonomia é suficiente para atender despesas decorrentes da folha de pagamento, custeio básico e investimentos?

Bloco 3: fatores intervenientes.

- Quais os principais fatores que dificultam e/ou impedem o pleno exercício da autonomia financeira na UEM?
- Quais os principais fatores que facilitam e/ou contribuem para o pleno exercício da autonomia financeira na UEM?

Bloco 4: relevância e premissa básica

- Na sua opinião, que importância tem o processo de elaboração e execução do orçamento na vida da instituição?
- Quais as premissas orçamentárias básicas para que a UEM exerça a plenitude da autonomia financeira?

Bloco 5: aperfeiçoamento do ciclo.

- No seu entendimento, o que necessita ser aperfeiçoado no processo de elaboração e execução do orçamento que, internamente, instrumentalize a autonomia financeira?

- Caso seja implementada a autonomia financeira, que mudanças se fazem necessárias na distribuição dos recursos orçamentários aos diversos órgãos internos da UEM?

ANEXO 03
CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

CÓDIGO	DESCRIÇÃO
-	REITORIA (PROG. ADM. CENTRALIZADA)
01.00	GABINETE DA REITORIA – GRE
03.00	ASSESSORIA DE PLANEJAMENTO - ASP
04.00	ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - ASC
05.00	PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO - PAD
06.00	PRÓ-REITORIA DE ENSINO – PEN
07.00	PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO E CULTURA - PEC
08.00	PRÓ-REITORIA DE REC. HUMANOS E ASSUNTOS COMUNITÁRIOS - PRH
09.00	PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO - PPG
17.00	PCU - DESPESAS COMPULSÓRIAS
18.00	PREFEITURA DO CAMPUS SEDE – PCU
19.00	PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO - DESPESAS COMPULSÓRIAS
-	CAMPUS AVANÇADO
21.00	CAMPUS REGIONAL DO NOROESTE - CRN
22.00	CAMPUS DO ARENITO – CAR
23.00	CAMPUS REGIONAL DE GOIOERÊ - CRG
24.00	CAMPUS REGIONAL DE CIANORTE - CRC
-	HOSPITAL UNIVERSITÁRIO REGIONAL DE MARINGÁ
41.00	HOSPITAL UNIVERSITÁRIO REGIONAL DE MARINGÁ - HUM
-	CENTROS UNIVERSITÁRIOS
51.00	CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS -
51.01	CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS/DIREÇÃO - CCE/DIR
51.02	DEPARTAMENTO DE MATEMÁTICA - DMA
51.03	DEPARTAMENTO DE FÍSICA - DFI
51.04	DEPARTAMENTO DE QUÍMICA - DQI
51.05	DEPARTAMENTO DE ESTATÍSTICA - DES
52.00	CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
52.01	CENTRO DE CIÊNCIAS HUM., LETRAS E ARTES/DIREÇÃO - CCH/DIR
52.02	DEPARTAMENTO DE TEORIA E PRÁTICA DA EDUCAÇÃO - DTP
52.03	DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - DCS
52.04	DEPARTAMENTO DE LETRAS - DLE
52.05	DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA - DGE
52.06	DEPARTAMENTO DE PSICOLOGIA - DPI
52.07	DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA - DHI
52.08	DEPARTAMENTO DE FUNDAMENTOS DA EDUCAÇÃO - DFE
53.00	CENTRO DE TECNOLOGIA
53.01	CENTRO DE TECNOLOGIA/DIREÇÃO - CTC/DIR
53.02	DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL - DEC
53.03	DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA QUÍMICA - DEQ
53.04	DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA - DIN
53.05	DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA TÊXTIL - DET
54.00	CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS
54.01	CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS/DIREÇÃO - CCB/DIR
54.02	DEPARTAMENTO DE BIOLÓGIA - DBI
54.03	DEPARTAMENTO DE BIOLOGIA CELULAR E GENÉTICA - DBC
54.04	DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS MORFOFISIOLÓGICAS - DCM
54.05	DEPARTAMENTO DE BIOQUÍMICA - DBQ
55.00	CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
55.01	CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS/DIREÇÃO - CSA/DIR
55.02	DEPARTAMENTO DE ECONOMIA - DCO
55.03	DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO - DAD
55.04	DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO - DDP

55.05	DEPARTAMENTO DE DIREITO PRIVADO E PROCESSUAL - DPP
55.06	DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS - DCC
56.00	CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
56.01	CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE/DIREÇÃO - CCS/DIR
56.02	DEPARTAMENTO DE ANÁLISES CLÍNICAS - DAC
56.03	DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO FÍSICA - DEF
56.04	DEPARTAMENTO DE ODONTOLOGIA - DOD
56.05	DEPARTAMENTO DE ENFERMAGEM - DEN
56.06	DEPARTAMENTO DE FARMÁCIA E FARMACOLOGIA - DFF
56.07	DEPARTAMENTO DE MEDICINA - DMD
57.00	CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
57.01	CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS/DIREÇÃO - CCA/DIR
57.02	DEPARTAMENTO DE ZOOTENIA - DZO
57.03	DEPARTAMENTO DE AGRONOMIA - DAG

ANEXO 04**CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL DAS SUBATIVIDADES****ÓRGÃO/UNID.:** 4532**PROGRAMA:** 12364252.198 - ADMINISTRAÇÃO E MANUTENÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NA UEM**ADM.CENTRALIZADA - (001 a 150)**

CÓDIGO	DESCRIÇÃO
001	Manutenção das Atividades Técnico-Administrativas
002	Manutenção do Campus Universitário
003	Manutenção do Pessoal Geral da UEM
004	Despesas com Locomoção, Passagens, etc.
005	Operação de Crédito-BRDE
006	Construção do Bloco 035 – PPG
007	PEC/DEX – Certificados
008	Execução Centralizada – Despesas a Repassar de Passagens
009	Acervo Bibliográfico – BCE
010	Acervo Bibliográfico – Resolução 067/94-CAD
011	Ampliação e/ou Manutenção do Estoque do Almoxarifado Central
012	Apoio à Pós-Graduação – Mestrado/Doutorado
013	Programação Vinculada à Taxa Institucional PPG
014	Apoio e Incentivo a Apresentação de Comunicações em Eventos
015	Assistência a Servidores
016	Programação Vinculada a Taxa Institucional ASP/Fundo de Reserva
017	Programação Vinculada à Taxa Institucional CSD
018	Construção Blocos de Inflamáveis D11, H11, J11, I56, I30, O10
019	Capacitação do Pessoal Técnico- Administrativo
020	Construção do Bloco G-68
021	Construção do Bloco F-05 – EDUEM
022	Desenvolvimento de Cursos Pós-Graduação Lato Sensu
023	VER NA ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA
024	Despesas de Exercícios Anteriores
025	Diárias, Ressarcimento de Despesas e Ajuda de Custo
026	Divulgação de Atos Oficiais
027	Execução a Reclassificar
028	Execução Centralizada – Despesas a Repassar
029	Extensão Universitária e Promoção de Eventos
030	Manutenção – BIREME/COMUT/BCE
031	Manutenção da BCE
032	Cartão Pagamento Banestado
033	Manutenção da Creche
034	Manutenção da DAA
035	Manutenção da EDUEM
036	Manutenção da Escola de Música da UEM
037	Manutenção da IPU
038	Manutenção da PJU
039	Manutenção da Rádio Universitária
040	Manutenção das Atividades Cênicas da UEM
041	Manutenção das Atividades do CAR - Campus Arenito
042	Manutenção de Serviços Internos de Reprografia
043	Manutenção do CAP
044	Manutenção do Colégio Agrícola Noroeste
045	Manutenção do Coral Universitário
046	Manutenção do Grupo Parafolclórico Fogaça

047	Manutenção do HU – Despesas a Repassar
048	Manutenção do IEJ
049	Manutenção do ILG
050	Manutenção do MBP
051	Manutenção do NAV
052	Manutenção do NPA
053	Manutenção do NPD
054	Manutenção do Parque Ecológico
055	Manutenção do PRO – Protocolo
056	Manutenção do Programa Pró-Egresso
057	Manutenção do R.U.
058	Manutenção e Desenvolvimento de Cursos da DCU
059	Participação em Congressos, Seminários, Simpósios, etc
060	Plano de Consolidação PPG/CAPES
061	Prevenção de Acidentes – CIPA
062	Produção e Promoção de Atividades Artístico-Culturais
063	Produção Interna de Bens
064	Programa a Cargo do CAD - Pessoal CLT
065	Programa Incentivo a Publicação de Trabalhos no Exterior
066	Programa de Apoio à Extensão Universitária
067	Programa de Apoio à Pesquisa
068	Programa de Apoio à PPG
069	Programa de Apoio à Promoção Eventos Científicos
070	Programa de Apoio ao Ensino de Graduação
071	Programa de Avaliação Institucional
072	Rede de Combate a Incêndio no Câmpus-Sede
073	Programa em Regime Especial a Cargo do Reitor
074	Construção do Bloco A-03 - Escola de Música
075	Programa Vinculado à Resolução 587/96-CAD (Bl. H35 e C67)
076	Correspondências PRO
077	REUTILIZAR
078	Publicação de Instrumentos de Divulgação Científica
079	Realização de Concurso Vestibular – CVU
080	Realização de Formatura
081	Recursos Tesouro – Convênio com Órgãos Federais
082	Seguros de Veículos
083	Seleção de Recursos Humanos - Concurso Público
***	Obs. Ver na Ativ. 28846999.015 Encargos com Precatórios-UEM - Ação Interna nº 084
085	Serviço de Proteção Radiológica
086	Restituição de Receitas Diversas
087	Implantação do Laboratório de Física Experimental II
088	Obras de Melhorias do Campus
089	Construção do Refeitório da FEI
090	Ampliação da Frota de Veículo da UEM
091	Programa de Educação a Distância – PREAD
092	Melhorias do Bloco 26 – DQI
093	Programa Núcleo Mercosul
094	Projeto da Semana de Artes – DCU
095	Rede Paranaense de Telemática - INTRANET/PR
096	Manutenção dos Serviços de Telefonia
097	Combustíveis e Lubrificantes
098	ASC/CPR
099	Bolsa para intercâmbio internacional
100	Contrato de manutenção de serviços IBM Proc. 457/00
101	Programa Núcleo de Biologia Molecular - GRE - Proc. 492/00
102	Programa Alfa-Irelan - PPG - Proc. 1978/98
103	Programa Especial de Treinamento (PET) PEN

104	Programa de Prevenção de Incêndio – PCU
105	Programação Vinculada à Taxa Institucional – DRH
106	Programação Vinculada à Taxa Institucional – NPD
107	Programação Vinculada à Taxa Institucional – PCA
108	Mensalidades CITS – Adendo ao Compulsório
109	Programação Vinculada à Taxa Institucional CAE
110	Programação Vinculada à Taxa Institucional PRO
111	Apoio à Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação
112	Ampliação da Creche
113	Sistema de Proteção do Acervo da BCE
114	Sistema de Informatização de Consulta ao Acervo BCE
115	Seguros Pessoais PAD/COMP

ADM. DESCENTRALIZADA - (151 a 250)

CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO
023	Desenvolvimento de Pesquisas
025	Diárias, Ressarcimento de Despesas e Ajuda de Custo
029	Extensão Universitária e Promoção de Eventos
059	Participação em Congressos, Seminários, Simpósios, etc.
078	Publicação de Instrumentos de Divulgação Científica
151	Manutenção das Atividades Acadêmicas
152	Ampliação e/ou Manutenção do Estoque da Farmácia Ensino
153	Programação CCA - Resolução 348/97-CAD
154	Programação CCB - Resolução 348/97-CAD
155	Construção e Reparos de Equipamentos
156	Manutenção das Atividades do Campus Regional de Goioerê
157	Curso Formação de Professores para Educação Especial
158	Exames Microbiológicos em Produtos Alimentícios Processo 1361/94
159	Obras DEQ
161	Manutenção da CDR
162	Manutenção da Clínica Odontológica
163	Manutenção da FEI
164	Manutenção da UPA - Unidade de Psicologia Aplicada
165	Manutenção do Biotério Central
166	Manutenção do EAD
167	Construção do Bloco C-67 Res. 587/96
168	Manutenção do Programa de Exames para Transplante Processo 1180/89
169	Manutenção do RMN - Ressonância Magnética Nuclear
170	Melhoria do Ensino Superior
171	Produção de Bens de Consumo e de Investimento
172	Produção de Medicamentos na Farmácia Industrial - LPEMC Processo 1151/93
173	Manutenção das Atividades do Espectrofotômetro de Absorção Atômica
174	Programa de Avaliação do Condicionamento Físico Processo 0899/92
175	Programa de Piscicultura
176	Programação CCS - Resolução 348/97-CAD
177	Programação CCE – Resolução 348/97-CAD
178	Programação CCH – Resolução 348/97-CAD
179	Reequipamento do Laticínio da FEI
180	Realização de Exames Laboratoriais à População - LEPAC
181	Programação CSE – Resolução 348/97-CAD
182	Manutenção das Atividades do Campus Regional de Cianorte
183	Programação CTC – Resolução 348/97-CAD
184	Centro de Treinamento em Irrigação - CTI
185	Programação Vinculada à Taxa Institucional-CCE
186	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DMA

187	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DFI
188	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DQI
189	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DES
190	Programação Vinculada à Taxa Institucional-CCH
191	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DTP
192	Programação Vinculada à Taxa InstitucionalDCS
193	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DLE
194	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DGE
195	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DPI
196	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DHI
197	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DFE
198	Programação Vinculada à Taxa Institucional-CTC
199	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DEC
200	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DEQ
201	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DIN
202	Programação Vinculada à Taxa Institucional-CCB
203	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DBI
204	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DBC
205	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DCM
206	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DBQ
207	Programação Vinculada à Taxa Institucional-CSA
208	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DCO
209	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DAD
210	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DDP
211	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DPP
212	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DCC
213	Programação Vinculada à Taxa Institucional-CCS
214	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DAC
215	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DEF
216	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DOD
217	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DEN
218	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DFE
219	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DMD
220	Programação Vinculada à Taxa Institucional-CCA
221	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DZO
222	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DAG
223	Programação Vinculada à Taxa Institucional-DET
224	Revista da Educação Física DEF/UEM
225	Investimento ASP/CAD – Resolução 588/96-CAD
226	Aquisição de Acervo Bibliográfico-BCE – Resolução. 503/99-CAD
227	Recuperação de Livros/Obras Danificadas-BCE – Resolução 503/99-CAD
228	Reparos Emergenciais de Equipamentos – Resolução 503/99-CAD
229	Desembaraço Aduaneiro-DFI – Resolução 603/99-CAD
230	Manutenção do LEM - Lab. Espectroscopia Mossbauer - CCE
231	Aquisição e Atualização de Software – GRE
232	Construção do Anfiteatro do Bloco F67
233	Construção do Bloco H57
234	Construção do anexo ao Bloco P02-LEPEMC
235	Construção do Bloco Q-04 - Farmácia-Ensino.
236	Construção do Anfiteatro do Bloco C23
237	Renovação e Reparos de Equipamentos (ASP)
238	Implantação dos Laboratórios de Química Orgânica e Química Analítica

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS - (251 a 350)

CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO
251	Prestação de Serviços/Cursos - CSD
252	Prest. Serv. – DAC – Análise Bacteriológica de Água de Piscinas – Proc. 1533/82
253	Prestação de Serviços/Cursos – DAD
254	Prest. Serv. – DAG – Laboratório de Solos – Proc. 313/83
255	Prest. Serv. – DBC – Aconselhamento Genético e Citogenética Humana Processo 1601/94
256	Prestação de Serviços/Cursos – DBI
257	Prest. Serv. à Comunidade na Área de Controle de Materiais de Construção – DEC - Proc.440/88 -
258	Prestação de Serviços/Cursos – DCC
259	Prest. Serv.- DCM – Confeção de Preparo Histológicos Permanentes a partir de Tecidos de Animais – Proc. 2511/97
260	Prest. Serv. – DEC – Tecnológicos à Comunidade nas Áreas de Mecânica de Solos e Estradas – Proc. 439/98
261	Prest. Serv. – DAC – Manutenção de Ciclos Biológicos de Parasitos de Interesse Médico e Preparo de Laminários Processo 1359/93
262	Prest. Serv. – DQI – Química de Solos – Proc. 2317/97
263	Prest. Serv. – DEC – Análise e Exames Laboratoriais (Lab. de Saneamento Básico) – Proc. 1472/83
264	Prest. Serv. – DEF – Projeto Iniciação e Aperfeiçoamento à GRD visando Desenvolvimento Motor – Proc. 2202/95
265	Prest. Serv.- DQI – Análise Foliar e Análise de Micronutrientes em Solos Processo 1733/96
266	Prest. Serv. de Serviços Gerais de Engenharia Química – DEQ – Proc. 1278/98
267	Prest. Serv. – DFF – Assessoria Técnico-Científica para Implantação de Setor e/ou Farmácia de Manipulação Processo 0228/96
268	Prestação de Serviços/Cursos – DFE
269	Prest. Serv. – DFF – Análise Físico Química de Medicamentos e Produtos Correlatos – Proc. 1952/94
270	Prest. Serv. – DFI – Produção e Venda de Nitrogênio Líquido Processo 069/85
271	Prest. Serv. – DCM – Preparação de Materiais Anatômicos – Proc. 969/96
272	Prestação de Serviços/Cursos – DHI
273	Prestação de Serviços/Cursos – DIN
274	Prest. Serv. – DLE – Tradução Versão e Revisão de Textos em Língua Portuguesa Processo 1330/89
275	Prest. Serv. - CVU
276	Prestação de Serviços/Cursos – DMD
277	Programa Multidisciplinar de Estudos e Defesa da Criança e do Adolescente - Conv. UEM/FADEC/CEF. - (PEC)
278	Prestação de Serviços/Cursos – DPI
279	Programa Multidisciplinar de Pesquisa sobre o Trabalho e Movimentos Sociais - CONV. UEM/FADEC/CEF - (REI)
280	Prest. Serv. – DQI – Análise Físico Química de Água e Alimentos – Proc. 1383/79
281	Prest. Serv. - DFF - Manipulação e Desenvolvimento de Formulações Farmacêuticas
282	Prest. Serv.- DZO – Análise de Alimentos e Rações de Uso na Alimentação Animal – Proc. 1197/94
283	Prestação de Serviços/Cursos - IPU Processo 2063/92
284	Prestação de Serviços/Cursos - NPD Processo 0240/95
285	Prest. Serv. Indústria Piloto de Detergentes e Mat. Limpeza DQI Proc. 745/84
286	Prestação de Serviços/Bol. Meteorológico – ECPM
287	Prest. de Serv. – PRO/Correios
288	REUTILIZAR
289	Prest. de Serv. – SERT/FAT – Qualificação de Serv. da Administração Pública – Erika Hofferer Processo 2131/99
290	REUTILIZAR
291	REUTILIZAR
292	REUTILIZAR
293	REUTILIZAR
294	REUTILIZAR
295	REUTILIZAR
296	Prest. de Serv. – SERT/FAT – Avaliação, Acompanhamento e Monitor. do PROGER – J. Previdelli Processo 2202/97

297	Prest. Serviços DAG - Avaliação das Florestas ITAIPU - Proc. 00374/1999
298	Prestação de Serviços/Cursos-CAE - Proc. 02832/1998
299	Prest. de Serviços - Programa SERT/FAT.
300	Prest. Serv. Lab. De Desenvolvimento, controle e Prod. Fitoterápicos - LAFITOS
301	Prest. Serv. Clínica e Consultoria Fitopatológica DAG Processo 331/98
302	Prestação de Serviços DOD
303	Prestação de Serviços DEC
304	Prestação de Serviços DLE - Proficiência em Língua Estrangeira Proc. 218/93
305	Programas GESA/SERT/FAT
306	Projeto de Capacitação Conselheiros Municipais da Assistência Social Proc. 1458/00
307	Prestação de Serviços DEF
308	Processo 1390/00 Qualificação do Educador Infantil Leigo
309	Assess. Téc.-Cientif. Colpocitologia Oncótica e Hormonal Análise Sêmen e urina 927/00
310	Prest. Serviços Análises Toxicológicas DAC Proc. 2874/00

CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO - (351 a 450)

CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO
351	Curso de Especialização - Métodos Estatísticos Turma I – Proc. 1974/98
352	Curso de Especialização - Adm. Da Assistência em Enfermagem - DEN Proc. 1736/96
353	Curso de Especialização - Administração Pública – DAD
354	Curso de Especialização - Aprendizagem e Prática Pedagógica - DTP Proc. 1772/96
355	Curso de Especialização - Arqueologia Etno-Hist. Etnol. Pr – DHI Turma I
356	Curso de Especialização - Ciências da Saúde - DAC Proc. 2526/96
357	Curso de Especialização - Ciências da Saúde - DAC – Turma II - Proc. 535/99
358	Curso de Especialização - Educação Física – DEF
359	Curso de Especialização - Educação Pré-Escolar – DTP
360	Curso de Especialização - Estatística Aplicada - DES – Turma 7
361	Curso de Especialização - Farmacologia II – DFF
362	Curso de Especialização - Fundamentos da Educação Pública no Brasil - DFE Proc. 969/97
363	Curso de Especialização - Geografia do Estado do Paraná – DGE
364	Curso de Especialização - Gestão Pedagógica – DTP
365	Curso de Especialização - História e Sociedade Turma III- DHI Proc. 968/97
366	Curso de Especialização - Introdução História e Estrutura da Música - DHI
367	Curso de Especialização - Língua Inglesa – DLE
368	Curso de Especialização - Literatura e Ensino - DLE Proc. 1091/97
369	Curso de Especialização - Políticas Sociais - Infância e Adolescência Turma I- DCS
370	Curso de Especialização - Produção Animal – DZO
371	Curso de Especialização - História Econômica - DCS – Processo 2349/98
372	Curso de Especialização - Saúde Coletiva – DEN
373	Curso de Especialização - Saúde Mental - DPI Processo 2435/98
374	Curso de Especialização em Matemática - Goioerê - DMA Proc. 385/97
375	Curso de Especialização em Psicopedagogia - DTP Proc. 1820/96
376	Curso de Especialização Investigação Pedagógica – DFE
377	Curso de Especialização em Controle e Gestão Ambiental – DEQ Proc. 2131/98
378	Curso de Especialização em Morfofisiologia – DCM
379	Curso de Especialização em Educação Especial Infantil – DTP Proc. 1421/97
380	Curso de Especialização em Psicanálise e Civilização – DPI Proc. 848/97
381	Curso de Especialização em Engenharia de Alimentos – DEQ Proc. 2656/97
382	Curso de Especialização em Farmacologia - III - DFF Proc. 2116/97
383	Curso de Especialização em Deficiência Auditiva - DPI Proc. 1594/97
384	Curso de Especialização em Estatística Aplicada - Turma VIII - DES Proc. 2166/97
385	Curso de Especialização em Genética e Evolução - DBC Proc. 370/98
386	Curso de Especialização em Estatística Aplicada –Turma IX – DES Proc. 1945/98
387	Curso de Especialização em Literatura e Ensino Turma II – Proc. 2275/98-DLE
388	Curso de Especialização em Enfermagem do Trabalho – DEN Proc. 2334/98

389	Curso de Espec. Educação Especial Infantil e Fundamental Turma II - DTP Proc. 2759/98
390	Curso de Especialização - Políticas Sociais Infância e Adolescência Turma II Proc. 521/98
391	Curso de Especialização - Sanidade e Contr. da Qualidade em Psicultura DBI Proc.1242/98
392	Curso de Especialização em Saúde Coletiva Turma III – Proc.01330/99-DEN
393	Curso de Especialização em Gestão Ambiental T-II - DEQ – Proc. 1311/99
394	Curso de Especialização em Bioquímica Aplicada - DBQ – Proc. 2601/99
395	Curso de Especialização Ensino Fundamental 1ª a 4ª séries Proc. 2498/99
396	Curso de Especialização em Educação Infantil Proc. 2511/99
397	Curso de Especialização em Língua Inglesa VI Proc. 1194/99
398	Curso de Especialização Automação Industrial DEQ
399	Curso de Especialização Educação Física Processo 1549/99

CURSOS DE MESTRADO/DOCTORADO - (451 A 500)

CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO
451	Mestrado em Biologia Celular e Genética
452	Mestrado em Direito
453	Mestrado em Economia
454	Mestrado em Engenharia Química
455	Mestrado em Física
456	Mestrado em Fundamentos da Educação
457	Mestrado em Lingüística Aplicada
458	Mestrado em Produção Vegetal
459	Mestrado em Química Aplicada
460	Mestrado em Zootecnia
461	Mestrado em Geografia
462	Programa de Pós-Graduação em Biologia Vegetal
463	Mestrado em Ciência da Computação
464	Mestrado em Matemática
465	Mestrado em História Social
466	Mestrado em Administração

CONVÊNIOS - (501 A 600)

CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO
501	Conv. FNS/UEM-Projeto Doença de Chagas-DAC - Processo 1727/98 REUTILIZAR EM 2002
502	XII Simpósio Brasileiro de Eng ^a de Software - UEM/FINEP–Proc. 2697/98 REUTILIZAR EM 2002
503	Atividades do Núcleo de Metabolismo Hepático/PRONEX/FINEP (CCB)
504	Convênio UEM/Biossintética Processo 297/99 – DFF
505	Concessão Bolsas Pós-Graduação Convênio KLABIN/UEM/PEQ Proc. 1968/98
506	Curso Atualiz. Recursos Computacionais no Ensino das Ciências Naturais-Pró-Ciências - Conv. SETI/UEM/DET - Proc. 0818/99. REUTILIZAR EM 2002
507	Consolidação Laboratório de Graduação em Engenharia Química - MEC/CAPES (CTC)
508	REUTILIZAR
509	Convênio Coop. Técnico-Científico UEM/UNIPAR
510	Produção de Medicamentos – ISEP REUTILIZAR EM 2002
511	PROAP - Mestrado em Economia (PPG)
512	PROAP - Mestrado em Geografia (PPG)
513	PROAP - Mestrado em Matemática (PPG)
514	PROAP - Mestrado em Lingüística Aplicada (PPG)
515	REUTILIAZAR
516	REUTILIZAR
517	Mapeamento Geotécnico – Noroeste - PR - SUCEAN/PR
518	Programa PROESP - PPG/CAPES (FOMENTO)
519	REUTILIZAR
520	Convênio A Química e suas aplicações REUTILIZAR EM 2002

521	REUTILIZAR
522	REUTILIZAR
523	Impl. Lab. Didático de Graduação em Eng. Química - Conv.MEC/PADCT REUTILIZAR EM 2002
524	REUTILIZAR
525	REUTILIZAR
526	Conv.Biossintética/UEM-DFF – Processo de Cicatrização - Proc.1359/99
527	Conv.Biossintética/UEM-DFF – Produção de Extrato Liofilizado - Proc. 1358/99
528	Curso Ext. Desvendando os Mistérios da Química - Conv. SETI/CAPES REUTILIZAR EM 2002
529	Proj.REENGE/FINEP/DEC – Metodologia HANS-ON
530	Progr.de Apoio a Pós-Graduação-PROAP - Conv. MEC/CAPES (PPG)
531	Proj. REENGE/FINEP/DEQ – Metodologia HANS-ON
532	REUTILIZAR
533	REUTILIZAR
534	Programa PROESP - PEC/CAPES (FOMENTO)
535	REUTILIZAR
536	LAFITOS Lab.Des.Contr.e Prod.de Fitoterápicos - UEM/SESA/ISEP REUTILIZAR EM 2002
537	REUTILIZAR
538	REUTILIZAR
539	REUTILIZAR
540	REUTILIZAR
541	REUTILIZAR
542	REUTILIZAR
543	Programa Sul de Pós-Graduação – Mestrado em Direito (PPG) REUTILIZAR EM 2002
544	REUTILIZAR
545	Projeto REENGE/FINEP – CCA/DAG - Convênio UEM/FINEP-Proc. 784/98
546	Manutenção do Programa Pró-Egresso - Convênio UEM/SEJU (PEC)
547	REUTILIZAR
548	Funcafé - Apoio à Cafeicultura (CCA)
549	CNPq/PADCT/QEQ/Projeto "BIQUEQUEM" - Gisella M. Zanin – DEQ
550	PROAP - Mestrado e Doutorado em Ciências Biológicas (PPG)
551	PROAP – Mestrado em Química Aplicada (PPG)
552	PROAP – Mestrado em Engenharia Química (PPG)
553	PROAP – Mestrado em Fundamentos da Educação (PPG)
554	PROAP – Mestrado e Doutorado em Ecologia de Amb. Aquat. Continental (PPG)
555	PROAP – Mestrado e Doutorado em Zootecnia (PPG)
556	PROAP – Mestrado e Doutorado em Agronomia (PPG)
557	PROAP – Mestrado em Direito (PPG)
558	PROAP – Mestrado em Física (PPG)
559	REUTILIZAR
560	REUTILIZAR
561	REUTILIZAR
562	REUTILIZAR
563	REUTILIZAR
564	Plano Sul de Pós-Graduação – Mestrado em Química Aplicada (PPG) REUTILIZAR EM 2002
565	Plano Sul de Pós-Graduação – Mestrado em Física (PPG) REUTILIZAR EM 2002
566	REUTILIZAR
567	Projeto REENGE/FINEP – Engenharia Civil
568	Projeto REENGE/FINEP – Engenharia Química
569	REUTILIZAR
570	REUTILIZAR
571	REUTILIZAR
572	REUTILIZAR
573	Formação, capac. e educ. Permanente Rec. Humanos p/ promoção, Prevenção e assist. em DST/AIDS convênio UEM/UNESCO - Processo 2829/99
574	Preparo mínimo e cobertura morta de solo - DAG – Processo 2866/99
575	Construção do Anfiteatro DMA
576	Uso múltiplo dos Recursos Naturais Renováveis e Interpretação da Natureza FEI

577	PROAP - Doutorado em Física UEM/UEL (PPG)
578	PROAP - Mestrado em História (PPG)
579	PROAP - Mestrado em Administração (PPG)
580	Programa de Apoio a Aquisição de Periódicos - UEM/CAPES
581	Convênio Goioerê/Ministério da Educação
582	Atividades do Núcleo de Metabolismo Hepático – PRONEX/CNPQ
583	Apoio Public. Científica DHI/Convênio Fundação Araucária (PPG)
584	Apoio Public. Científica DEQ/Convênio Fundação Araucária (PPG)
585	Avaliação Aplic. Bioest. Componentes Produção de Tomate Proc. 2133/00
586	NUPELIA/Convênio CNPq/PRONEX
587	Estudo Manejo das Doenças Fúngicas da Parte Aérea da Cultura da Uva Fina Proc.2708/00
588	Convênio UEM/SEJU – Assistência Judiciária Gratuita

NUPELIA - (601 A 650)

CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO
601	REUTILIZAR
602	NUPELIA – Convênio FURNAS
603	NUPELIA – Convênio ITAIPU
604	NUPELIA – Convênio ELETROBRÁS
605	REUTILIZAR
606	REUTILIZAR
607	NUPELIA – Convênio COPEL
608	REUTILIZAR
609	NUPELIA – Projeto de Prestação de Serviços

BOLSAS - (651 A 700)

CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO
651	Manutenção de Bolsa – Alfabetização de Adultos
652	Manutenção de Bolsa – Ensino
653	Manutenção de Bolsa - Estagiários Mirins
654	Manutenção de bolsa – Extensão
655	Manutenção de Bolsa – IEJ
656	Manutenção de Bolsa - Incentivo Arte
657	Manutenção de Bolsa – Monitoria
658	Manutenção de Bolsa – Pesquisa
659	Manutenção de Bolsa – Trabalho
660	Manutenção de Bolsa - Trabalho/NPD

PROGRAMAS DE REPASSE

CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO
801	Cred. Repas. Viagens c/veículos da UEM 17.00
802	Cred. Repas. Bride/Comut – BCE 06.00
803	Cred. Repas. Constr. Reparos de Equipamentos – DFI 51.00
804	Cred. Repas. Produtos da FEI 57.00
805	Cred. Repas. Correspondências-PRO 01.00
806	Cred. Repas. Serviços de Reprografia-REP 05.00
807	Cred. Repas. Exames Laboratoriais-LEPAC 56.00
808	Cred. Repas. Produção Bens Consumo e Investimentos – DQI 51.00
809	Cred. Repas. Tradução e Revisão de Textos-DLE 52.00
810	Cred. Repas. Fornecimento de Certificados – DAA 06.00
811	Cred. Repas. Serviços da IPU 05.00
812	Cred. Repas. Almoxarifado Central 05.00
813	Cred. Repas. Passagens 05.00
814	Cred. Repas. Produção Interna de Bens-PCU 18.00

815	Cred. Repas. Fornecimento de Certificados - DEX 07.00
816	Cred. Repas. Combustivel - PAD/DC – 17.00
817	Cred. Repas. Obras de Melhorias, Ampliações, Reformas - PCU
818	Cred. Repas. Farmácia Ensino
819	Cred. Repas. Folha de Pagamento
820	Cred. Repas. PCU/Oficinas/Vidrarias, etc. (DSI)
821	Cred. Repas. PCU/Manut. Geral.
822	Cred. Repasses NPD - Fornecimento de Etiquetas
823	Cred. Repasses Tradução de Textos ILG
824	Cred. Repasses Taxa Institucional NUPELIA – 03.00
825	Cred. Repasses Coral Universitário

PROGRAMA: 12302252.199 - ADMINISTRAÇÃO E MANUTENÇÃO DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO EM MARINGÁ

HU - (901 a 999)

CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO
901	Manutenção das Atividades do HUM
902	Manutenção das Atividades - Hemocentro
903	Convênio REFORSUS - HU/UEM/SUS

PROGRAMA: 28846999.015 - ENCARGOS COM PRECATÓRIOS - UEM

CÓDIGO	DESCRIÇÃO
084	SENTENÇAS JUDICIÁRIAS – ENCARGOS COM PRECATÓRIOS