

**DEMOSTENES FERNANDES**

**A DÍVIDA COM EMPREITEIROS E FORNECEDORES: A EVOLUÇÃO  
NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título *de Magister Scientiae*.

Orientador: Odemir Vieira Baeta

Coorientadores: João Alfredo Costa de  
Campos Melo Júnior  
Rosiane Maria L. Gonçalves

**VIÇOSA - MINAS GERAIS  
2019**

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca da Universidade Federal  
de Viçosa - Câmpus Rio Paranaíba**

T

Fernandes, Demostenes, 1974-

F363d  
2019

A dívida com empreiteiros e fornecedores: a evolução nas  
Universidades Federais de Minas Gerais / Demostenes  
Fernandes. – Vicos, MG, 2019.  
50f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Orientador: Odemir Vieira Baeta.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.48-50.

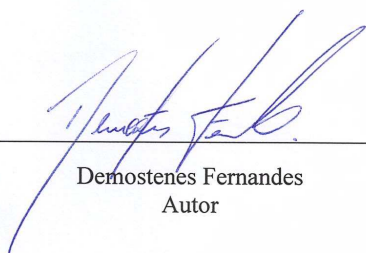
1. Dívida. 2. Fornecedores. 3. Universidades Federais  
Mineiras. I. Universidade Federal de Viçosa. Instituto de  
Ciências Humanas e Sociais IHP. Mestrado Profissional em  
Administração Pública em Rede Nacional. II. Título.

**DEMOSTENES FERNANDES**

**A DÍVIDA COM EMPREITEIROS E FORNECEDORES: A EVOLUÇÃO NAS  
UNIVERSIDADES FEDERAIS DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de Magister Scientiae.

APROVADA: 15 de julho de 2019.



---

Demostenes Fernandes  
Autor



---

Odemir Vieira Baeta  
Orientador

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus pela força para superar as dificuldades nesta empreitada. A Universidade Federal de Viçosa pela oportunidade realizar o mestrado. Aos meus orientadores pelo suporte, pelas correções e principalmente pelo incentivo. Aos meus colegas da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento, ao Braúlio que foi de fundamental ajuda na coleta dos dados. A minha família, especialmente minha esposa Mônica e a minha filha Maria Luisa que me acompanharam nesta jornada. E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação.

## RESUMO

FERNANDES, Demóstenes, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, julho de 2019. **A dívida com empreiteiros e fornecedores: a natureza e evolução desta dívida nas Universidades Federais de Minas Gerais.** Orientador: Odemir Vieira Baeta. Coorientadores: João Alfredo Costa de Campos Melo Junior e Rosiane Maria Lima Goncalves

O presente trabalho buscou evidenciar e mensurar a dívida pública com fornecedores e servidores, identificando se ocorre o atraso e o parcelamento de salários. Entende-se que tal dívida afeta o mercado e a sociedade, criando dificuldades para as empresas que negociam com a esfera pública e para os servidores com seu orçamento familiar. Para demonstrar a evolução da dívida com fornecedores, realizou-se uma análise nas 11 Universidades Federais do Estado de Minas Gerais. Foram analisados os dados orçamentários das universidades no período de 2010 a 2017, tomando como ponto de partida, o agravamento da crise fiscal brasileira de 2014, permitindo a possibilidade de comparar dois períodos com situação fiscal diferentes do Governo Federal. Os resultados apresentados demonstram que a dívida com fornecedores das universidades mineiras representa um valor considerável, visto que no ano de 2015, a dívida total das universidades superou o orçamento discricionário de sete universidades.

**Palavras-chave:** Financiamento das universidades federais. Restos a pagar. Dívida pública. Empreiteiros. Fornecedores.

## **ABSTRACT**

FERNANDES, Demosthenes, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, July, 2019. **Debt with contractors and suppliers: the nature and evolution of this debt in the Federal Universities of Minas Gerais.** Advisor: Odemir Vieira Baeta. Co-advisors: João Alfredo Costa de Campos Melo Junior and Rosiane Maria Lima Goncalves

The present work sought to evidence and measure the public debt with suppliers and servers, identifying if the delay occurs and the payment of wages. It is understood that such debt affects the market and the society, creating difficulties for the companies that negotiate with the public sphere and for the servants with its familiar budget. In order to demonstrate the evolution of debt with suppliers, an analysis was carried out in the 11 Federal Universities of the State of Minas Gerais. We analyzed the budgetary data of the universities from 2010 to 2017, starting with the worsening of the Brazilian fiscal crisis of 2014, allowing the possibility of comparing two fiscal periods different from the Federal Government. The results show that the debt with suppliers of mining universities represents a considerable amount, since in 2015, the total debt of universities exceeded the discretionary budget of seven universities.

**Keywords:** Financing of federal universities. Remains due. Public debt. Contractors. Suppliers.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|                                                                                                              |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <u>Figura 1 – Evolução do Orçamento Discricionário das Universidades Mineiras.....</u>                       | <u>31</u> |
| <u>Figura 2 – Evolução da Execução Orçamentária das Universidades Mineiras.....</u>                          | <u>33</u> |
| <u>Figura 3 – Evolução das Despesas Liquidadas das Universidades Mineiras.....</u>                           | <u>34</u> |
| <u>Figura 4 – Evolução das Despesas Pagas das Universidades Mineiras.....</u>                                | <u>35</u> |
| <u>Figura 5 – Evolução dos Restos a Pagar das Universidades Mineiras.....</u>                                | <u>36</u> |
| <u>Figura 6 – Evolução dos Restos a Pagar das Universidades Mineiras.....</u>                                | <u>38</u> |
| <u>Figura 7 – Percentual da Dívida em Relação ao Orçamento Discricionário.....</u>                           | <u>40</u> |
| <u>Figura 8 – Evolução Percentual da dívida com prestadores de serviços das universidades mineiras.....</u>  | <u>41</u> |
| <u>Figura 9 – Evolução Percentual da dívida com Despesas de Investimento das universidades mineiras.....</u> | <u>42</u> |

## LISTA DE TABELAS

|                                                                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <u>Tabela 1 – Resultado primário e nominal do Governo Federal.....</u>                                                     | <u>17</u> |
| <u>Tabela 2 – Orçamento Total das Universidades Mineiras em R\$ Milhões.....</u>                                           | <u>30</u> |
| <u>Tabela 3 – Orçamento das Despesas Discricionárias das Universidades Mineiras em R\$ Milhões.....</u>                    | <u>31</u> |
| <u>Tabela 4 – Execução Orçamentária das Despesas Discricionárias das Universidades Mineiras – em R\$ Milhões.....</u>      | <u>32</u> |
| <u>Tabela 5 – Despesas Discricionárias Liquidadas das Universidades Mineiras – em R\$ Milhões.....</u>                     | <u>33</u> |
| <u>Tabela 6 – Despesas Discricionárias Pagas das Universidades Mineiras – em R\$ Milhões....</u>                           | <u>35</u> |
| <u>Tabela 7 – Total das Despesas Inscritas em Restos a Pagar das Universidades Mineiras – Valores em R\$ Milhares.....</u> | <u>36</u> |
| <u>Tabela 8 – Diferença entre as despesas liquidadas e despesas pagas em R\$ Milhares.....</u>                             | <u>37</u> |
| <u>Tabela 9 – Dívida com fornecedores das universidades mineiras em R\$ Milhares.....</u>                                  | <u>38</u> |
| <u>Tabela 10 – Percentual da dívida com fornecedores em relação ao orçamento das IFES mineiras.....</u>                    | <u>39</u> |
| <u>Tabela 11 – Dívida com empresas prestadoras de serviços nas IFES mineiras em R\$ Milhares.....</u>                      | <u>41</u> |
| <u>Tabela 12 – Dívida com despesas de investimento das universidades mineiras em R\$ Milhares.....</u>                     | <u>42</u> |
| <u>Tabela 13 – Prazo médio de pagamento de fornecedores em dias.....</u>                                                   | <u>44</u> |
| <u>Tabela 14 – Prazo médio de pagamento de prestadores de serviços – Valores em dias.....</u>                              | <u>45</u> |
| <u>Tabela 15 – Prazo médio de pagamento de obras e compra de equipamentos – Valores em dias.....</u>                       | <u>45</u> |

## SUMÁRIO

|                                                   |    |
|---------------------------------------------------|----|
| 1. INTRODUÇÃO.....                                | 9  |
| 1.1 O PROBLEMA.....                               | 10 |
| 1.2 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS.....            | 11 |
| 2. REFERENCIAL TEÓRICO.....                       | 13 |
| 2.1 FINANCIAMENTO DAS ATIVIDADES DO ESTADO.....   | 13 |
| 2.2 PERFIL DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA.....      | 15 |
| 2.3 FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS..... | 24 |
| 3. METODOLOGIA .....                              | 27 |
| 3.1 TIPO DE PESQUISA.....                         | 27 |
| 3.2 OBJETO DE ESTUDO E UNIDADES DE ANÁLISE.....   | 28 |
| 3.3 COLETA DE DADOS.....                          | 28 |
| 3.4 TRATAMENTO DOS DADOS.....                     | 29 |
| 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....        | 30 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....                      | 47 |
| 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....                | 48 |

## 1 INTRODUÇÃO

Os governos sejam eles o federal, o estadual ou o municipal, precisam de financiamento para desempenhar as suas atividades. Este financiamento pode acontecer das seguintes maneiras: emissão de moeda, prestação de serviços e/ou exploração de bens, tributação e endividamento (SUZART, 2013).

A Constituição Federal em seu Art. 164 determina que somente o governo federal tenha a competência para realizar a emissão de moeda. Com relação à prestação de serviços e/ou exploração de bens, a administração pública atua como um agente privado que presta serviços remunerados ou pela exploração de bens de sua propriedade.

A Constituição Federal no seu Capítulo I – Do Sistema Tributário Nacional define os tributos que as esferas da administração pública podem instituir e realizar a cobrança, sendo esta, a maior fonte de receitas dos governos nacional e subnacionais.

A última maneira dos governos se financiarem é a contratação de dívidas junto a terceiros com o objetivo de obter recursos, pois o crédito público não é a única maneira dos governos financiarem as suas atividades.

Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal com a sua consequente imposição de limitações ao endividamento da administração pública, esta fonte de recursos despertou a atenção dos gestores públicos e de estudiosos. Assim, os governos nacional e subnacionais, adotaram gestão financeira dos recursos públicos visando a solvência e a capacidade de investimos dos mesmos (SUZART, 2013).

O controle do endividamento é de grande importância nacional, visto que o endividamento desmedido pode causar impacto na estabilidade econômica do País. Em situações extremas, esta situação obriga o governo central assumir dívidas dos governos subnacionais, como ocorrido no Brasil em 1994 com a edição do Plano Real, em 1997 com a renegociação das dívidas e em 2000 com a judicialização sobre a cobrança das mesmas (ANDRADE, 2012).

A dívida dos governos com instituições financeiras, e principalmente a dívida externa brasileira com bancos e organismos internacionais são alvo de intensos debates e também de estudos acadêmicos. No final de 2011 a dívida externa chegou à marca de US\$ 297,349, o que representou um crescimento de 15,78% com relação ao ano anterior (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Mas um tipo de dívida, especialmente a dívida com empreiteiros e fornecedores ainda é pouco estudada e não possui o mesmo destaque que outros tipos de dívidas governamentais (CARNEIRO, 2016).

Com o agravamento da crise econômica brasileira verificada a partir do final de 2014 e com os consequentes déficits fiscais dos governos em suas três esferas, começaram a ocorrer atraso nos pagamentos de fornecedores governamentais. Segundo Afonso e Ribeiro (2017), desde 2014 o déficit primário acumulado do governo federal já soma R\$ 385,9 bilhões.

A acumulação de dívidas com fornecedores e servidores é um risco e pode piorar o já ruim quadro de desemprego do país, visto que as dificuldades financeiras provocadas pela crise fiscal do estado nesses financiadores informais do setor público podem afetar o nível de atividade da economia nacional. O atraso dos pagamentos a fornecedores e colaboradores pode ser considerado hoje um dos maiores bancos do país (AFONSO, 2012).

É preciso definir urgentemente se a base dos gastos públicos será a despesa empenhada, a despesa liquidada ou a despesa efetivamente paga. Um exemplo desta situação, é o caso de uma empresa que é contratada pelo estado para fazer um trecho de uma rodovia, no momento da celebração do contrato essa despesa é empenhada pelo governo. A construtora entrega a obra e neste momento, o governo teria que liquidar a despesa e realizar o pagamento da mesma. Todavia, devido à problemas de caixa governamental, o fornecedor fica sem receber pelo serviço prestado até que o governo tenha condições de quitar a sua dívida com o mesmo.

Esta situação é mais evidente nos Estados Brasileiros que não podem tomar dinheiro emprestado no sistema financeiro em face das limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Entre janeiro e abril de 2016, o estado do Rio de Janeiro empenhou R\$23,65 bilhões e deixou de liquidar 20% deste montante, e consequentemente pagou menos ainda. Para Afonso e Ribeiro (2017), a crise dos Estados não é fruto somente da dívida com a União. Os fornecedores e servidores de Estados e municípios, que estão com seus pagamentos atrasados, estão sofrendo uma moratória maior ainda.

### **1.1O Problema**

A crise financeira também afeta os órgãos vinculados ao governo federal, cortes e contingenciamentos orçamentários dificultam o correto andamento das atividades dos órgãos da administração pública federal (AFONSO; RIBEIRO, 2017).

O Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle que controla o orçamento do Ministério da Educação relata uma redução média de 45% nas verbas de

investimento (cerca de R\$ 350 milhões) nas 63 universidades federais do país para o ano de 2017 (OLIVEIRA, 2017). O mesmo autor destaca que, a crise financeira vivida pelas universidades, provoca o aumento da dívida com fornecedores e empreiteiros, com a consequente paralisação de serviços necessários ao funcionamento das mesmas.

Esta situação a médio e longo prazo pode impactar a formação universitária, a produção científica e a inovação tecnológica. Fazendo com que o país arque com enormes prejuízos na formação de pessoas e na geração de conhecimento.

Especificamente, este trabalho buscou demonstrar como a dívida com fornecedores tende a afetar dia a dia das Universidades Federais, em especial as Universidades Federais localizadas no Estado de Minas Gerais.

O Estado possui a maior concentração de universidades mantidas pelo governo federal, e todas sofrem com corte de verbas que provocam atrasos no cumprimento das obrigações financeiras com fornecedores e colaboradores.

Levantamento realizado pelo Estado de Minas com sete das federais mineiras demonstra que dos R\$ 754 milhões previstos na lei orçamentária destas universidades, R\$ 179 milhões (23,7%) ainda não foram liberados ou foram contingenciados (OLIVEIRA, 2017).

Assim, se elabora o problema da presente pesquisa: Como a dívida com fornecedores e empreiteiros afeta o correto funcionamento das atividades das universidades federais mineiras?

O presente trabalho pretende evidenciar e mensurar a dívida pública com fornecedores e servidores (atraso e parcelamento de salários). Esta última dívida afeta o mercado e a sociedade, criando dificuldades para as empresas que negociam com a esfera pública e para os servidores com seu orçamento familiar.

## **1.2 Objetivos geral e específicos**

O objetivo geral do trabalho visa analisar a natureza bem como a evolução da dívida com fornecedores das 11 Universidades Federais do Estado de Minas Gerais.

De forma específica, pretende-se:

- identificar e classificar a ocorrência da dívida com base nos elementos de despesas descritas em restos a pagar;
- medir a dívida com fornecedores com base nos orçamentos de cada universidade objeto de estudo;

- verificar os fatores socioeconômicos e políticos resultante da dívida apresentada pelas Universidades.

Além desta introdução e das considerações finais, o presente trabalho encontra-se dividido em quatro seções: (2) o referencial teórico, que buscou elencar conceitos sobre o (a) financiamento das atividades do Estado, trazendo conceitos sobre as despesas e receitas públicas; (b) o perfil da dívida pública, buscando evidenciar alguns aspectos relevantes em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal; e (c) apontamentos referentes ao financiamento das Universidades Federais; (3) a abordagem metodológica utilizada; e (4) a análise e discussão dos dados.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Financiamento das Atividades do Estado

As finanças públicas, segundo Matias-Pereira (2010, p. 113), “estão orientadas para a gestão das operações relacionadas com a receita, a despesa, o orçamento e o crédito público”. Sendo assim, podemos observar que os principais elementos são: a receita e despesa governamental. A atividade financeira do Estado compreende a obtenção e administração de ingressos (receitas) e a realização de dispêndios (despesas), sendo que a origem das receitas pode se processar em decorrência da prestação de serviços (vertente contratual) ou pela atuação do poder de império do Estado (via compulsória).

Sobre as Receitas Públicas, Pires (2002) esclarece que

o Estado necessita de recursos para cumprir suas funções básicas e implementar os seus programas sociais. Esses recursos são arrecadados da sociedade por meio de tributos e de contribuições; por meio de cobranças relativas à exploração do patrimônio público, a serviços prestados e à dívida ativa; por meio da alienação de bens do patrimônio público e, até mesmo, do endividamento. Esse conjunto de recursos que ingressam nos cofres do tesouro é o que se denomina receita pública (PIRES, 2002, p. 128).

Rezende (2012) classifica as receitas públicas orçamentárias sobre três modalidades: da captação dos recursos; da origem dos recursos; e do orçamento a que estão vinculadas.

Com relação à captação, as receitas podem ser próprias ou de transferências. Receitas próprias são aquelas arrecadadas pelo ente nacional responsável pela sua aplicação – por exemplo, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) é uma receita do governo federal, e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é uma receita própria dos municípios. As receitas de transferência são aquelas repassadas por outro ente nacional, por exemplo, o Fundo de Participação dos Estados e Municípios que são recursos arrecadados pela União e que são transferidos para os estados e municípios brasileiros (REZENDE, 2012)

Sob a ótica da origem dos recursos, o Brasil estabelece quatro categorias de receitas:

- tributárias, são as receitas definidas como tributos pelo Código Tributário Nacional, que são os impostos, taxas e contribuições de melhoria;
- contribuições sociais e econômicas. Podemos citar como exemplos de contribuições sociais a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social e a Contribuição de Empregadores Trabalhadores para a Seguridade Social. Exemplos de contribuições

econômicas são a Contribuição para o Programa de Integração Nacional e a Contribuição pela Exploração de Recursos Minerais, dentre outros;

- patrimoniais, receitas resultantes da exploração do patrimônio, divididas em receitas imobiliárias (alugueis, arrendamentos, taxa de ocupações de imóveis, etc.), receitas de valores mobiliários (juros, dividendos, remuneração de depósitos bancários etc.) e receitas de concessões e permissões (outorga dos serviços de telecomunicação, de radiodifusão, etc.);

- industrial, que é a receita decorrente da venda de mercadorias e serviços de natureza industrial, incluindo a receita da indústria da transformação e da construção;

- agropecuária, incluindo a receita da produção vegetal e da pecuária;

- de serviços, incluindo a serviços comerciais, financeiros, de transporte, de comunicação, etc. (REZENDE, 2012)

Quanto ao orçamento que as receitas estão vinculadas, as receitas podem ser classificadas e receitas do orçamento da seguridade social e as do orçamento fiscal. Compõem as receitas da seguridade social as contribuições definidas no art. 195 da Constituição Federal e as receitas diretamente arrecadadas pelos órgãos responsáveis pela seguridade social. Receitas do orçamento fiscal são as receitas provenientes de impostos, de contribuições econômicas e demais receitas dos órgãos governamentais não identificados com a seguridade social. (REZENDE, 2012).

No que se refere à despesa pública, pode ser entendida, grosso modo, como “a soma dos gastos realizados pelo Estado para a realização de obras e para a prestação de serviços públicos” (TORRES, 2007, p. 116).

Rosa (2013) acrescenta que a despesa pública pode, ainda, ser definida a partir de três aspectos, quais sejam: o orçamentário, o patrimonial e o fiscal.

São recursos orçamentários todos aqueles fixados pela Lei Orçamentária Anual e são recursos extra-orçamentários aqueles provenientes da geração de passivos financeiros, classificados como receita extra-orçamentária, constituindo-se em despesa extra-orçamentária quando de seu recolhimento e/ou pagamento a quem de direito. (SLOMSKI, 2003, p. 319).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) apresenta, em seu artigo 15, uma regra que pode ser tida como básica para qualquer aumento de despesas, considerando-as “não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público”, devendo atender ao disposto nos artigos 16 e 17:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem

adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios (BRASIL, 2000, art. 16-17).

Além da transparência na gestão fiscal, a LRF apresenta como embasamento, que pode ser considerado para entender tal conduta, o princípio de gastar somente o que se arrecada. Em se tratando de despesa com pessoal, objeto desta pesquisa, são consideradas:

o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2000, art. 18).

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina, em seu artigo 19, um limite para tal despesa – previsto no art. 169 da Constituição Federal (CF) –, o qual não poderá ultrapassar os percentuais da receita corrente líquida: “I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento)”.

Em relação à contratação de terceirizados, especificamente, o parágrafo 1º do artigo 18, considera que “os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Para financiar as suas atividades a administração recorre ao endividamento, visto que a dívida pública é um importante instrumento usado pelo governo, e dessa maneira, as demandas da sociedade não fiquem dependentes da capacidade de arrecadação governamental. Ressalta-se que a dívida é consequência da acumulação de déficits públicos, ou seja, receitas menos despesas, incluídos nas despesas os próprios juros devidos (MATIAS-PEREIRA, 2012).

O comportamento da dívida pública é uma variável relevante das finanças públicas. Visto que o comportamento desta dívida se mostra como um dos principais indicadores das condições de solvência fiscal (MATIAS-PEREIRA, 2012).

## **2.2 Perfil da Dívida Pública Brasileira**

A partir do plano real (1994) com o consequente controle da hiperinflação, o Brasil passou a conviver com elevados déficits fiscais. Isto aconteceu devido à drástica redução da inflação que funcionava como um imposto, que ajudava o governo a cumprir o seu orçamento. Com o fim da inflação e sem uma arrecadação suficiente para as necessidades do país, a solução adotada pelo governo federal para sustentar sua política econômica com o plano real foi o endividamento público (MATIAS-PEREIRA, 2012)

Assim, é importante sabermos o significado de déficit fiscal, do qual se origina a dívida pública e também os critérios pelos quais ele pode ser calculado (critério “acima da linha” e critério “abaixo da linha”).

De uma maneira geral o resultado fiscal pode ser conceituado com a diferença entre as receitas e as despesas do governo (GIAMBIAGI, 2008). Para Matias-Pereira (2012), o déficit público acontece quando o governo gasta mais do que sua arrecadação gerando um resultado fiscal negativo.

Portanto, o déficit acontece quando as despesas superam as receitas, e esta situação pode ser enfrentada com a emissão de moeda, hipótese esta, aplicada somente à União segundo a constituição federal, ou pelo financiamento de terceiros que concederão crédito ao governo (ANDRADE, 2012).

Existem dois critérios utilizados no cálculo do resultado fiscal com a finalidade de se verificar se as contas governamentais são superavitárias e deficitárias. O primeiro, denominado como critério “acima da linha”, é obtido através da subtração das despesas com as receitas (MATIAS-PEREIRA, 2012). O segundo, denominado como critério “abaixo da linha” analisa o déficit com base na variação da dívida pública em função do seu financiamento, também é conhecido como sendo a necessidade de financiamento do setor público (REZENDE, 2012).

Pelo critério “acima da linha” é possível calcular, caso as despesas superem as receitas, os seguintes déficits:

- Déficit Nominal, resultado da diferença entre as despesas totais e as receitas totais;
- Déficit Primário, resultado da diferença entre as despesas não financeiras e as receitas não financeiras. Dessa maneira, exclui-se do déficit nominal o pagamento dos juros e das amortizações da dívida pública, entre outras despesas e receitas financeiras;
- Déficit Operacional, resultado da soma do déficit primário mais o pagamento de juros reais. Esta medida exclui os efeitos da correção monetária do cálculo do pagamento dos juros nominais. Este cálculo foi utilizado no Brasil na época da hiperinflação com o objetivo de fornecer uma medida real do déficit público (REZENDE, 2012).

Matias-Pereira (2012) considera o cálculo do déficit nominal decorrente da comparação entre as despesas totais com as receitas totais como o mais utilizado internacionalmente, pois o mesmo facilita a comparação de resultados entre países diferentes.

Segundo Rezende (2012), devemos estar atentos ao déficit primário por duas razões principais. Primeiramente, este índice representa a capacidade de geração de caixa do governo, ou seja, este déficit é a origem e a fonte de alimentação dos déficits totais e da dívida pública, por esta razão é denominado de primário. A outra razão segundo o mesmo autor é que este cálculo permite a identificação dos focos de desequilíbrio fiscal em função da discriminação das receitas e despesas governamentais.

A Tabela 1 demonstra o Resultado Primário e Nominal do Governo Federal nos anos 2015 e 2016 calculado pelo critério “acima da linha”, estes dados são divulgados no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional.

Tabela 1 – Resultado primário e nominal do Governo Federal

| <b>Resultado Fiscal</b>                                      | <b>2015</b> | <b>2016</b> |
|--------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| I – Receita Total                                            | 1.247.789,3 | 1.314.952,9 |
| II – Transferências por Repartição de Receitas               | 204.684,3   | 226.835,3   |
| III – Receita Líquida (I – II)                               | 1.043.105,1 | 1.088.117,6 |
| IV – Despesa Total                                           | 1.158.700,9 | 1.249.393,2 |
| V – Fundo Soberano do Brasil                                 | 855,0       | 0,00        |
| VI – Primário Governo Central (III – IV – V)                 | 114.740,8   | 161.275,6   |
| VII – Ajuste Metodológico                                    | 3.888,4     | 3.721,9     |
| VIII – Discrepância Estatística                              | 5.803,2     | 1.919,7     |
| IX – Resultado Primário do Governo Central (VI + VII + VIII) | 116.655,6   | 159.473,4   |
| X – Juros Nominais                                           | 397.240,4   | 318.362,1   |
| XI - Resultado Nominal do Governo Central ( IX + X)          | 513.896,0   | 477.835,5   |

Fonte: [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br), acesso em 08/11/2017. Valores correntes em R\$ Milhões.

Os dados expostos na Tabela 1 mostram o cálculo dos resultados primário e nominal da União, em primeiro lugar calcula-se o resultado primário. Assim, somamos as receitas do Tesouro Nacional, da Previdência do Banco Central a fim de obtenção da receita total. A receita líquida é fornecida pela diminuição da receita dos valores transferidos aos Estados e Municípios. O próximo passo é fazer a subtração da receita líquida total os valores das despesas totais do governo federal (abrangendo as despesas de pessoal e encargos, despesas previdenciárias, despesas de custeio e de capital, dentre outras) e aos repasses ao Fundo Soberanos do Brasil que foi criado pela Lei 11.887 de 2008.

É importante definir que o ajuste metodológico se refere aos financiamentos no exterior, que em geral os governos o fazem em moeda do país em que o empréstimo é efetuado, ou em alguma outra unidade válida utilizada em contratos no exterior (dólar

americano, direitos especiais de saque – DES, euro, dentre outros). Assim, variações cambiais entre moedas estrangeiras e o real, não aumentam nem diminuem o déficit público, porque não afetam o saldo da dívida externa medido na moeda em que o financiamento foi efetuado.

Por fim, para calcularmos o resultado nominal teremos que adicionar os valores relativos aos juros nominais ao resultado primário.

Nos anos apresentados o Governo Federal apresentou déficits primários e nominais consecutivos, demonstrando a incapacidade do governo na geração de caixa e o consequente aumento da dívida pública. A análise da evolução das receitas e despesas fornece ao administrador público a capacidade de realizar a gestão eficiente dos recursos públicos, a fim de aumentar a arrecadação das receitas e principalmente atuar efetivamente na diminuição das despesas (ANDRADE, 2012).

Matias-Pereira (2012) salienta que o critério “acima da linha” pode apresentar distorções, em face da complexidade e da exatidão em se aferir todas as receitas e todas as despesas da administração pública.

Como consequência, também é utilizado o critério “abaixo da linha”, para o cálculo do resultado fiscal, este método avalia o resultado fiscal pela variação do montante da dívida pública junto às instituições financeiras (ANDRADE, 2012).

Giambiagi (2008) complementa que este critério devido ao fato de que o cotejo de receitas e despesas for diferente da variação da dívida perante às instituições financeira, o mais provável é que algum item não tenha sido corretamente apurado pelas desagregadas estatísticas oficiais.

Segundo Rezende (2012), pelo critério “abaixo da linha”, os principais conceitos apurados pelo Banco Central são:

- Dívida Líquida do Setor Público: Soma das dívidas interna e externa da administração pública (União, Estados, Municípios e empresas estatais) junto ao setor privado, incluindo a base monetária e excluindo os ativos do setor público;
- Ajuste Patrimonial: Item da DLSP que registra a diferença entre os passivos do governo que foram contraídos no passado e reconhecidos num momento posterior (os chamados “esqueletos”), e os resultados da privatização;
- Dívida Fiscal Líquida (DFL): Fornecida pela diferença entre a DLSP e o ajuste patrimonial;
- Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP): Pode ser conceituada como déficit nominal e corresponde à variação da DFL entre dois períodos;

- Necessidade de Financiamento do Setor Público no conceito operacional: Elimina da NFSP a correção monetária (inflação). Pode ser comparado ao déficit operacional;
- Necessidade de Financiamento do Setor Público no conceito primário: Exclui das necessidades de financiamento, o pagamento de juros nominais que incide na DFL. Comparado ao déficit primário no critério “acima da linha”.

Para o Tesouro Nacional, as necessidades de financiamento do setor público representam o montante de recursos que a administração pública não financeira necessita captar junto ao setor financeiro interno ou externo, além de suas receitas fiscais, para honrar os dispêndios.

Andrade (2012) destaca que embora a NFSP apresente resultados mais precisos em relação à apuração do resultado fiscal, a mesma também apresenta uma desvantagem em relação ao critério “acima da linha”, pois, a NFSP não demonstra a evolução das receitas e despesas do setor público, não permitindo identificar os pontos de desequilíbrio fiscal.

Assim, é importante realizar o cálculo do resultado fiscal pelo critério “acima da linha” para se identificar quais são as receitas e despesas que merecem uma atenção especial dos gestores públicos (GIAMBIAGI, 2008).

Depois de conhecermos os conceitos de déficit fiscal e suas formas de apuração passaremos adiante a conhecer a dívida pública brasileira.

Devido às particularidades históricas e institucionais do Brasil, o conceito de setor público utilizado para apuração da dívida pública e do déficit público é o de setor público não financeiro mais o Banco Central (BACEN). O setor público não financeiro é composto pelas administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, a previdência social e as empresas estatais não financeiras, além da Itaipu Binacional (BACEN, 2008). De acordo com o Bacen (2008, p. 131), “o Banco Central é incluído na apuração da dívida líquida pelo fato de transferir seu lucro automaticamente para o Tesouro Nacional, além de ser o agente “arrecadador” do imposto inflacionário”.

O BACEN define a dívida líquida do setor público como sendo o saldo líquido do endividamento do setor público não financeiro e do Banco Central com instituições financeiras (públicas e privadas), e com o setor privado não financeiro e o exterior.

Ressalta-se que os saldos da dívida líquida são apurados pelo critério de competência, ou seja, a apropriação de encargos é contabilizada no período em que aconteceram e na forma *pro rata*, independentemente da ocorrência de liberações ou reembolsos no período.

É importante entender que “a dívida bruta do governo geral abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais,

junto ao setor privado, ao setor público financeiro, ao Banco Central e ao resto do mundo” (BACEN, 2008, p. 132).

A dívida das empresas estatais das três esferas de governo não é incluído no conceito de dívida bruta. E os débitos são considerados pelos valores brutos, sendo que as obrigações vinculadas à área convertidas para reais pela taxa de câmbio de final de período (BACEN, 2008).

O BACEN explicita que na atualidade a dívida líquida é composta por vinte itens. Dentre eles, destacam-se os seguintes itens:

- Dívida Mobiliária: Para o Governo Federal corresponde ao total dos Títulos Públicos em poder do mercado, incluindo os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional e os emitidos pelo Banco Central. Em função da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o BACEN não emite títulos públicos desde maio de 2002. Nos casos dos governos estaduais e municipais, corresponde ao total de títulos emitidos pelos respectivos tesouros menos os títulos em tesouraria;
- Dívida Bancária Líquida: Corresponde ao endividamento, líquido de aplicações, da administração pública junto às instituições financeiras. Incluindo dívidas originalmente de estados, municípios e estatais, refinanciadas pela União de acordo com a Lei 8.727/1993. O endividamento junto ao FGTS também é incluído nesta rubrica;
- Dívidas Securitizadas: “Inclui os Certificados de Privatização (CP), que são títulos de emissão do Tesouro Nacional utilizáveis na compra de ações de empresas estatais no âmbito do Programa Nacional de Desestatização; as Dívidas Vencidas e Renegociadas (DVR), que correspondem aos débitos de empresas estatais, assumidos e renegociados pelo governo federal mediante securitização, com emissão de títulos registrados na Cetip; e os Títulos da Dívida Agrária (TDA) em mercado, emitidos pelo Tesouro Nacional nos processos de desapropriação de terras para reforma agrária”;
- Dívida Externa Líquida: compreendem as dívidas junto a entes estrangeiros, públicos ou privados, deduzidas as reservas em moeda estrangeira;
- Dívida com Empreiteiros e Fornecedores: Compreende o total do endividamento em atraso das empresas estatais federais com os seus fornecedores e empreiteiros de obras (BACEN, 2008, p. 135).

Para melhor compreendermos a dívida com empreiteiros e fornecedores, é necessário conhecermos os conceitos de dívida fundada e dívida flutuante.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) define a Dívida Fundada Pública como sendo compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços públicos.

A Dívida Flutuante Pública é aquela contraída pelo Tesouro Nacional, por um breve e determinado período de tempo, quer como administrador de terceiros, confiados à sua guarda, quer para atender às momentâneas necessidades de caixa. Segundo a Lei nº 4.320/64, a dívida flutuante compreende os restos a pagar, excluídos os serviços de dívida, os serviços de dívida a pagar, os depósitos e os débitos de tesouraria.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal a dívida flutuante pode ter duas origens principais:

- Obrigações oriundas da despesa orçamentária constante do Orçamento Anual: Restos a Pagar (em geral, fornecedores de obras e serviços públicos) e Serviços da dívida a pagar (juros, encargos e amortizações);

- Obrigações oriundas de receitas não pertencentes ao setor público.

Importante destacar que os restos a pagar são obrigações financeiras que tiveram sua origem em débitos com fornecedores, com empreiteiros e prestadores de serviços públicos gerados a partir de despesas orçamentárias já realizadas, mas que não foram pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro. No sentido amplo, os restos a pagar incluem os serviços da dívida a pagar que também se relacionam a despesas orçamentárias já realizadas, mas ainda não pagas, associadas a juros, encargos e amortização do principal da dívida pública, conforme disposto no artigo 67 do Decreto Federal nº 93.872/86.

A LRF estabelece regras e limites para as despesas inscritas em restos a pagar para impedir a chamada “herança fiscal”, que consistia na transferência de dívidas com fornecedores de obras, bens e serviços entre mandatos eletivos. Assim, o limite de dívida em restos a pagar é o da disponibilidade de caixa do Poder Executivo ou dos órgãos integrantes dos Poderes Legislativo e Judiciário de cada ente da Federação (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

A mesma lei fixa o limite a contratação de restos a pagar à disponibilidade de caixa. Esta regra é válida para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (individualmente para seus poderes). A LRF também veda a contratação, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, de obrigação (despesa) que não possa ser cumprida integralmente dentro desse mandato ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa.

A verificação do atendimento do disposto no parágrafo anterior será realizada no encerramento do exercício financeiro do final do mandato, e o não cumprimento deste dispositivo pode acarretar penalidades criminais previstas na Lei nº 10.028/2000.

Silva, Carvalho e Medeiros (2009), entendem que a necessidade de controle e regulação dos restos a pagar se justifica devido ao risco de conversão dessa dívida flutuante em dívida fundada, visto o que aconteceu com dívidas de fornecedores de serviços com o Instituto Nacional de Seguro Social, que gerou a necessidade de emissão de títulos públicos por meio da Lei Federal nº 11.051, de 2004.

A Lei 4.320/64, institui normas gerais para controle dos orçamentos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, também conhecida como a Lei do Orçamento. De acordo com o artigo 36 da referida Lei, “consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas”.

As despesas inscritas em restos a pagar são classificadas conforme sua natureza em processadas e não processadas. Assim temos: (i) restos a pagar processados– nesse caso, o fornecimento do material, a execução da obra ou prestação de serviço ocorre dentro do exercício. Com isso, o direito adquirido pelo credor está cumprido, pois ele já entregou o material e/ou serviços e a documentação está completa. Em outras palavras, são as despesas já liquidadas, porém não pagas; e (ii) Restos a pagar não processados – as despesas dependem de apuração para serem efetivamente realizadas. Houve a emissão do empenho, mas os bens e serviços ainda não foram recebidos. Nesse caso, são as despesas empenhadas, mas ainda não liquidadas.

Para uma despesa ser lançada em restos a pagar, já deve estar legalmente empenhada. Quando isso não ocorre o empenho é anulado em 31 de dezembro. Pelo art. 35 do Decreto 93.872/86, observa-se algumas condições para inscrição dessas despesas, quais sejam:

- I - vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;
- II - vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em curso a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;
- III - se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas;
- IV - corresponder a compromissos assumido no exterior. (BRASIL, 1986, art. 35).

Porém, de acordo com o artigo 68 do mesmo decreto, o prazo de validade da inscrição irá até o dia 31 de dezembro do ano subsequente. Após perder a validade, ocorre o cancelamento da inscrição e, de acordo com a art. 70 o pagamento da despesa cancelada prescreve em cinco anos. O art. 22 garante ao credor reclamar o pagamento com nova dotação orçamentária e um novo empenho, à conta de exercícios anteriores.

Pela consagração das práticas contábeis, existem três tipos de regime contábil, a saber: (i) o regime de caixa reconhece como receitas e despesas todas as entradas e saídas de recursos durante o exercício financeiro, mesmo que esses sejam créditos ou débitos referentes a outros exercícios. Esse é o regime adotado no Brasil para as receitas públicas; (ii) o regime de competência reconhece todas as receitas e despesas efetivamente realizadas dentro de um exercício, repercutindo financeiramente no exercício seguinte. Esse é o regime adotado no

Brasil para as despesas públicas; e (iii) o regime misto é a combinação dos dois regimes, ou seja, utiliza o regime de caixa e o regime de competência para apurar o resultado dos exercícios (ALBUQUERQUE, 2006).

Assim, no Brasil, o regime de escrituração contábil é o regime misto, que utiliza para a receita orçamentária o regime de caixa e para a despesa orçamentária, o regime de competência.

A Contabilidade Pública no Brasil está amparada pela Lei 4320/64, que institui normas de direito financeiro e estabelece em seu artigo 35 que “pertencem ao exercício financeiro: I- as receitas nele arrecadadas; e II- as despesas nele legalmente empenhadas”.

Nesse artigo está clara a representação do Regime de Caixa e do Regime de Competência. E, corroborando ainda mais, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 50, § 2 retrata que “a despesa e a assunção do compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa”.

O termo ‘restos a pagar’ está vinculado, originalmente, a dois princípios: o da legalidade da despesa e da anualidade do orçamento público. No princípio da legalidade, os atos resultantes da execução de despesa estão amparados na legislação, porém, devem estar previstos na lei orçamentária. E quanto ao princípio da anualidade, Albuquerque (2006, p. 58) descreve com muita clareza, quando diz que “do princípio da anualidade decorre a necessidade de se lançar a despesa à conta do exercício em que houve a respectiva autorização orçamentária”.

Justamente para evitar que se comprometa receitas futura, encontra-se respaldo ao princípio da anualidade no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É vedado ao titular de Poder ou Órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício (BRASIL, 2000, art. 42).

Como evidenciado, observa-se que o objetivo do artigo é tentar fazer com que o gestor não assuma obrigações que não possam ser quitadas ao final do próprio exercício obedecendo, portanto, o princípio da anualidade.

O § 1º, artigo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, compreende uma definição bastante ampla referente à gestão fiscal.

a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000, art. 1).

A Lei de Responsabilidade Fiscal preceitua responsabilidades na gestão fiscal, a partir de ações planejadas e, principalmente, acentuando a transparência, com objetivos de prevenção de riscos e correção dos possíveis desvios capazes de afetar o equilíbrio nas contas públicas. Em se tratando de restos a pagar, essa transparência está acentuada no art. 50, inciso V:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:  
V- As operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando pelo menos, a natureza e o tipo de credor (BRASIL, 2000, art. 50).

Nesse sentido, a LRF obriga ao legislador que seja mantido o controle com os gastos públicos, evidenciando, assim, a sua transparência.

Outro ponto importante a ser abordado se refere à gestão das despesas inscritas em restos a pagar, visto que no artigo 53, inciso V, define que o Relatório Resumido deve conter “Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar” (BRASIL, 2000, art. 53).

A supracitada Lei também diz que será emitido, a cada quatro meses, o Relatório de Gestão Fiscal, contendo:

da inscrição em Restos a Pagar, das despesas: liquidadas; empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41; empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa; e não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados (BRASIL, 2000, art. 55).

Para finalizar, o art. 59, inciso II, enfatiza a fiscalização referente a “limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar.”

## **2.3 Financiamento das Universidades Federais**

As Instituições de Ensino Superior (IES) de acordo com o ordenamento jurídico são classificadas como públicas e privadas. As universidades públicas são aquelas que foram

criadas ou incorporadas, mantidas e executadas pelo Poder Público. Elas são divididas em federais, estaduais e municipais (DUARTE; OLIVEIRA, 2012)

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), grupo de instituições às quais as universidades federais fazem parte, são instituições no qual o órgão mantenedor é o Governo Federal e que estão vinculadas ao Ministério da Educação.

Duarte e Oliveira (2012) esclarece que para garantir o direito à educação foram criados alguns programas de financiamento para atendimento das necessidades educacionais da população. As autoras destacam que no Brasil o financiamento da educação ocorre principalmente através dos recursos públicos oriundos dos impostos pagos pela sociedade.

O Artigo 55 da Lei 9.394 de 2016 estabelece que: “Caberá a União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos provenientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (BRASIL, 1996, art. 55).

Segundo Borges (2005), o financiamento da educação brasileira está regulamentado através de leis para todas as esferas de governo. E como o ensino oferecido pelas IFES é gratuito, o Governo Federal é o principal financiador destas instituições, sendo que apenas uma pequena parcela do orçamento das universidades corresponde à arrecadação própria de cada instituição.

O orçamento das universidades federais para um determinado ano é baseado no orçamento do ano anterior. O Governo Federal estabelece o volume de recursos e o congresso nacional aprova o orçamento, sem que as universidades sejam consultadas sobre suas reais necessidades (AMARAL, 2008).

O MEC determina para as universidades a quantidade de recursos para pagamento de pessoal, os recursos para a manutenção das atividades e os recursos disponíveis para investimento.

A definição do orçamento das universidades é resultante de um processo que possui três etapas distintas (FAÇANHA; MARINHO, 2001). Na primeira, o MEC estabelece o montante de recursos disponíveis para as universidades. Em seguida, o orçamento global é distribuído de acordo com as regras estabelecidas pelo modelo da ANDIFES, chegando assim aos orçamentos por instituição. Na última fase, os orçamentos são informados as IFES, que alocam os recursos por alocação de elementos de despesas, devolvendo-os ao MEC para consolidação da proposta orçamentária do exercício seguinte.

A distribuição dos recursos de manutenção e investimentos é realizada por meio de um modelo que utiliza fórmulas de financiamento, resultado de um acordo entre o MEC e a Associação Nacional de Dirigentes das IFES (ANDIFES) (AMARAL, 2008).

O rateio orçamentário entre as universidades federais, para fazer face à manutenção e desenvolvimento de suas atividades, é baseado numa Política Orçamentária estabelecida pela Secretaria de Educação Superior (SESU) do MEC.

Esta política adota uma metodologia que considera a produção ou desempenho acadêmico da instituição em indicadores como número de alunos, número de ingressantes, número de diplomados, conceito CAPES, dentre outros. Resultando numa cota percentual a que cada universidade federal faz jus, a incidir no montante orçamentário estabelecido.

A SESU adota uma Matriz de Alocação de Recursos Orçamentários para as despesas de custeio e investimento das universidades, a partir de indicadores calculados sobre uma base de dados anuais das universidades de caráter acadêmico (MEC-SESU, 2017).

Na composição da planilha atual, o Número Total de Aluno Equivalente (NFTE) é o principal indicador utilizado para fins de análise dos custos de manutenção das Instituições Federais de Educação Superior. O cálculo deste indicador foi objeto de estudos realizados pela Secretaria de Educação Superior do MEC e a Comissão de Modelos da ANDIFES.

Silva (2001) adverte que este modelo de alocação provoca uma disputa por recursos entre as universidades, que assim, são levados a manter um nível de atividade mais elevado e com relativamente menos recursos.

O aumento do número de estudantes nas IFES implica na necessidade de aumento nos recursos de manutenção e investimento. No entanto, Amaral (2008) saliente que de um ano para outro bolo a ser distribuído é praticamente o mesmo, e o aumento no orçamento de uma universidade significa que outras instituições ficaram com menos recursos.

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 Tipo de Pesquisa

Considerando seus objetivos e com base nos critérios definidos por Gil (2010) e Lakatos e Marconi (2010), esta pesquisa classifica-se como descritiva.

Segundo Gil (2010, p. 27), “as pesquisas descritivas têm como objetivo a descrição das características de determinada população. Podem ser elaboradas também com a finalidade de identificar possíveis relações entre as variáveis”. Esse tipo de pesquisa tem como objetivo o delineamento ou análise das características de fatos ou fenômenos. Empregam artifícios qualitativos e quantitativos para a coleta sistemática de dados sobre populações, amostras de populações e programas (LAKATOS; MARCONI, 2010)

Cervo e Bervian (2002, p. 66), complementam que a pesquisa descritiva “busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo tomado isoladamente como de grupos e comunidades mais complexas”.

Raupp e Beuren (2006) consideram que a pesquisa descritiva se situa como um estudo intermediário entre a pesquisa exploratória e a explicativa, não sendo tão preliminar como a primeira nem tão aprofundada como a segunda. Para esses autores, “descrever significa identificar, relatar, comparar, entre outros aspectos” (RAUPP; BEUREN, 2006, pg. 81)

Quanto à natureza das variáveis a serem levantadas são do tipo quantitativas. Envolverá material bibliográfico, legislação e documentos referentes aos dados institucionais. Vergara (2006, p.48), define a pesquisa bibliográfica como “o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”.

Segundo Creswell (2010, p. 35) a abordagem quantitativa “[...] emprega estratégias de investigação (como experimentos, levantamentos e coleta de dados, instrumentos predeterminados que geram dados estatísticos)”. Esta pesquisa utilizou essa abordagem no tratamento dos dados secundários obtidos pela pesquisa documental.

Portanto, com base nesse tipo de investigação foi possível identificar a existência de dívidas com fornecedores e empreiteiros por parte das Universidades Federais do estado de Minas Gerais e os fatores que contribuem para a ocorrência das dívidas.

### **3.2 Objeto de Estudo e Unidades de Análise**

Esta pesquisa apresenta, como objeto de estudo, o Orçamento das Universidades Federais de Minas Gerais, quais sejam Universidade Federal de Minas Gerais, de Uberlândia, do Triângulo Mineiro, de Juiz de Fora, de Lavras, de São João del Rei, de Itajubá, de Viçosa, de Ouro Preto, dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri e de Alfenas, que, em número de 11, constituíram as unidades de análise.

Foram analisados os dados orçamentários das universidades no período de 2010 a 2017, tomando como ponto de partida, o agravamento da crise fiscal brasileira de 2014, permitindo a possibilidade de comparar dois períodos com situação fiscal diferentes do Governo Federal. Foi dada uma atenção especial à comparação entre o orçamento dotado previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) e orçamento executado, ou seja, as despesas efetivamente efetuadas no período.

Realizou-se, também, uma análise da evolução dos restos a pagar no período, pois, como explicado anteriormente, tratam-se de compromissos assumidos, mas que não foram pagos até o fim do exercício financeiro.

Os dados obtidos das Universidades estudadas foram comparados com os dados do Governo Federal, buscando verificar se o nível de endividamento com fornecedores e empreiteiros das Universidades com o da União como um todo.

### **3.3 Coleta de Dados**

A pesquisa desenvolveu-se a partir da coleta de dados secundários. Os dados secundários são disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, pelo Banco Central do Brasil, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e pelos relatórios de gestão disponibilizados pelas Universidades, na forma eletrônica e pelos Sistemas Oficiais de Coleta de Dados.

Lakatos e Marconi (2010, p. 150) advertem que de posse dos dados “o pesquisador deve submetê-los a uma verificação crítica, a fim de detectar falhas ou erros, evitando

informações confusas, distorcidas, incompletas, que podem prejudicar o resultado da pesquisa”.

### **3.4 Tratamento dos Dados**

Os dados secundários obtiveram tratamento estatístico, objetivando analisar o conjunto do objeto de pesquisa, bem como o comportamento de cada componente que forma a dívida com fornecedores.

Para atingir este objetivo, realizou-se uma análise estatística descritiva que, segundo Lakatos e Marconi (2010), permite sintetizar os dados coletados, de diferentes categorias para representa-los graficamente. Assim, os dados serão melhores compreendidos e de fácil interpretação.

#### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A Tabela 2 mostra a evolução dos orçamentos das universidades mineiras no período de 2010 a 2018. Os dados apontam que, nesse período, o orçamento total das universidades mineiras cresceu 50,59%.

A análise permite, ainda, inferir que esse crescimento foi impulsionado, principalmente, pelo aumento das despesas de pessoal, visto que são consideradas obrigatórias e não sofrem contingenciamentos ou cortes por parte do governo federal.

Tabela 2 – Orçamento Total das Universidades Mineiras em R\$ Milhões

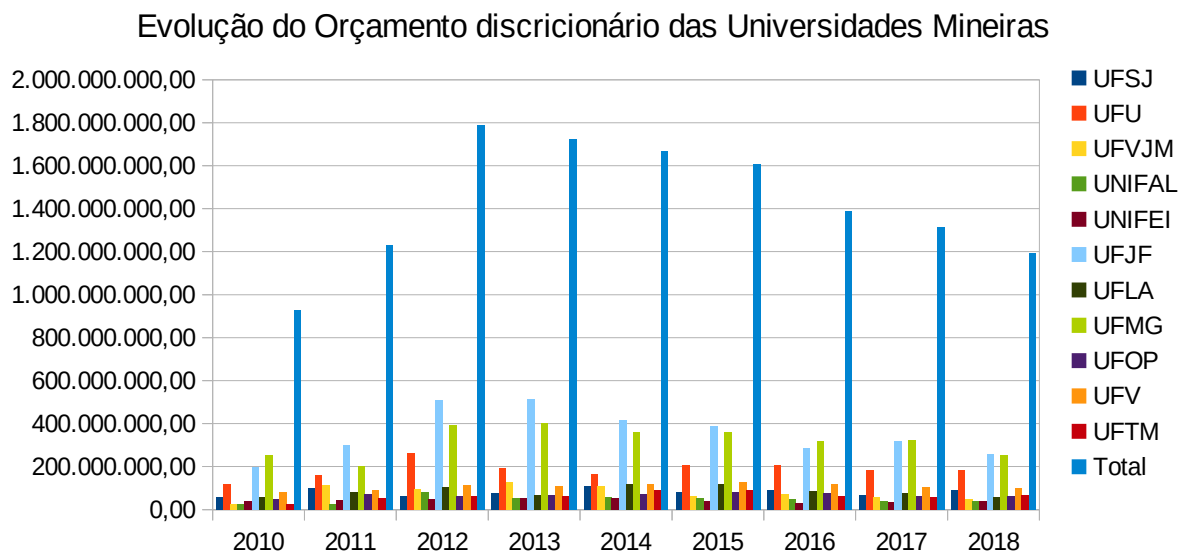
|        | 2010     | 2011     | 2012     | 2013     | 2014     | 2015     | 2016     | 2017     | 2018     | Total     |
|--------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| UFSJ   | 154,87   | 210,04   | 187,66   | 228,44   | 289,16   | 283,04   | 310,65   | 320,33   | 360,04   | 2.344,22  |
| UFU    | 702,17   | 793,65   | 941,78   | 971,55   | 1.035,06 | 1.161,29 | 1.247,57 | 1.335,24 | 1.397,92 | 9.586,23  |
| UFVJM  | 88,58    | 183,70   | 176,69   | 227,35   | 238,30   | 215,68   | 243,65   | 258,55   | 269,60   | 1.902,10  |
| UNIFAL | 95,22    | 102,96   | 168,80   | 160,42   | 185,88   | 195,57   | 209,07   | 217,02   | 228,36   | 1.563,29  |
| UNIFEI | 119,19   | 142,77   | 153,06   | 172,10   | 190,53   | 188,91   | 205,77   | 218,84   | 233,77   | 1.624,95  |
| UFJF   | 516,57   | 653,70   | 893,38   | 972,96   | 944,26   | 982,25   | 928,18   | 1.051,12 | 1.032,27 | 7.974,69  |
| UFLA   | 183,74   | 218,62   | 256,24   | 241,69   | 323,05   | 352,11   | 342,15   | 371,19   | 379,15   | 2.667,95  |
| UFMG   | 1.299,20 | 1.355,62 | 1.611,47 | 1.798,36 | 1.897,34 | 2.026,54 | 2.092,63 | 2.326,43 | 2.313,78 | 16.721,37 |
| UFOP   | 219,84   | 264,52   | 269,55   | 305,73   | 344,94   | 376,48   | 396,00   | 421,97   | 445,42   | 3.044,44  |
| UFV    | 494,73   | 539,48   | 593,32   | 666,07   | 729,75   | 795,43   | 834,21   | 890,70   | 919,59   | 6.463,29  |
| UFTM   | 226,91   | 286,46   | 315,67   | 352,34   | 416,46   | 451,06   | 446,26   | 491,71   | 525,95   | 3.512,83  |
| Total  | 4.101,03 | 4.751,53 | 5.567,62 | 6.097,01 | 6.594,73 | 7.028,36 | 7.256,14 | 7.903,10 | 8.105,86 | 57.405,37 |

Fonte: Elaboração própria de acordo com o Tesouro Gerencial.

A Figura 1 apresenta a evolução das despesas discricionárias das universidades mineiras. Despesas discricionárias são aquelas despesas as quais o governo tem o poder de alocar e decidir sobre a sua execução.

Sobre estas despesas que recaem os contingenciamentos e os cortes orçamentários em função da queda das receitas arrecadadas pelo governo.

Figura 1– Evolução do Orçamento Discrecional das Universidades Mineiras



Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

São as despesas de custeio e de capital que permitem o funcionamento da máquina pública. Exemplo de despesas custeio são as compras de materiais de consumo, pagamento de energia e telefonia, pagamento de terceirizados, dentre outros. Exemplos de despesas de capital são as compras de materiais permanentes, licenças de *software* e execução de obras.

Tabela 3 – Orçamento das Despesas Discrecionárias das Universidades Mineiras em R\$ Milhões

|        | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | Total    |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------|
| UFSJ   | 58,14  | 97,29  | 62,77  | 75,05  | 110,20 | 80,14  | 91,28  | 66,07  | 89,67  | 730,62   |
| UFU    | 116,73 | 158,11 | 261,46 | 193,46 | 163,40 | 205,93 | 208,38 | 182,25 | 182,67 | 1.672,39 |
| UFVJM  | 25,72  | 110,63 | 94,99  | 126,24 | 110,04 | 62,71  | 69,44  | 56,71  | 46,08  | 702,57   |
| UNIFAL | 25,55  | 22,81  | 79,51  | 53,21  | 58,13  | 51,92  | 46,36  | 39,36  | 37,10  | 413,94   |
| UNIFEI | 36,79  | 44,74  | 47,43  | 51,58  | 53,71  | 37,27  | 32,27  | 32,64  | 36,50  | 372,92   |
| UFJF   | 196,29 | 298,94 | 507,81 | 515,89 | 416,40 | 388,83 | 283,33 | 317,95 | 257,82 | 3.183,26 |
| UFLA   | 58,82  | 78,65  | 102,63 | 66,48  | 117,50 | 119,19 | 84,27  | 75,76  | 59,31  | 762,61   |
| UFMG   | 251,75 | 203,18 | 394,43 | 403,37 | 359,92 | 360,45 | 319,53 | 322,40 | 252,12 | 2.867,15 |
| UFOP   | 50,15  | 72,88  | 64,01  | 67,18  | 73,06  | 79,61  | 74,41  | 62,57  | 64,03  | 607,91   |
| UFV    | 81,38  | 90,19  | 112,60 | 109,85 | 116,81 | 126,75 | 116,97 | 104,37 | 99,70  | 958,61   |
| UFTM   | 26,31  | 51,22  | 61,68  | 62,52  | 90,95  | 91,67  | 60,59  | 54,91  | 66,40  | 566,25   |

|       |        |          |          |          |          |          |          |          |          |           |
|-------|--------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| Total | 927,63 | 1.228,64 | 1.789,32 | 1.724,83 | 1.670,13 | 1.604,48 | 1.386,82 | 1.314,98 | 1.191,39 | 12.838,23 |
|-------|--------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|

Fonte: Elaboração própria de acordo com o Tesouro Gerencial.

A Tabela 3 mostra o crescimento das despesas discricionárias em valores absolutos até o ano de 2012, e a partir de 2013 estas despesas começam a diminuir e no ano de 2018 atingem o mesmo patamar de 2011.

Esta queda pode ser explicada por dois fatores: o primeiro foi o encerramento em 2012 do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. O REUNI teve como objetivo principal a expansão do ensino superior público, e foi coordenado pelo Ministério da Educação. O segundo motivo foi a precariedade da situação fiscal das finanças públicas a partir de 2014, agravado pela estagnação econômica que perdura até os dias atuais.

Dessa maneira, o orçamento das universidades mineiras teve que se adequar à nova realidade fiscal brasileira. Comparando o orçamento total das universidades mineiras em 2018 verificamos que o mesmo equivale a 66,58% do orçamento de 2012 em valores absolutos.

**Tabela 4 – Execução Orçamentária das Despesas Discricionárias das Universidades Mineiras – em R\$ Milhões**

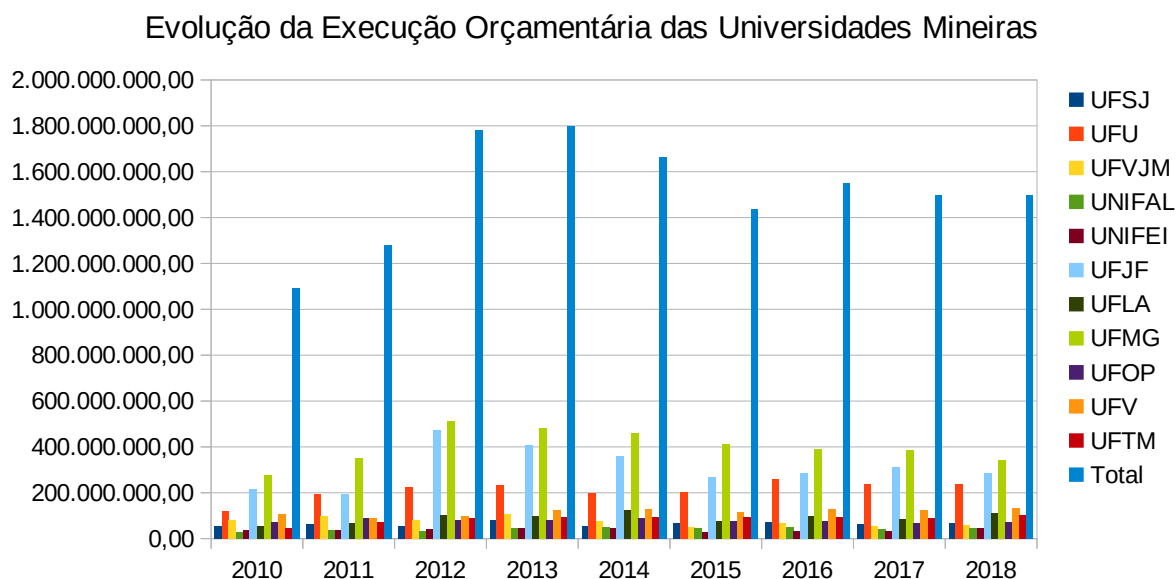
|        | 2010     | 2011     | 2012     | 2013     | 2014     | 2015     | 2016     | 2017     | 2018     | Total     |
|--------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| UFSJ   | 53,48    | 61,31    | 55,10    | 78,40    | 51,89    | 67,74    | 70,93    | 64,68    | 67,88    | 571,40    |
| UFU    | 118,64   | 191,54   | 225,67   | 231,05   | 195,84   | 201,22   | 257,72   | 238,51   | 238,20   | 1.898,38  |
| UFVJM  | 78,66    | 96,30    | 79,73    | 105,27   | 75,83    | 48,29    | 66,03    | 54,37    | 57,98    | 662,46    |
| UNIFAL | 30,16    | 36,82    | 32,03    | 47,41    | 49,42    | 45,07    | 48,43    | 41,58    | 43,18    | 374,10    |
| UNIFEI | 35,11    | 37,59    | 40,24    | 46,42    | 43,84    | 28,11    | 31,18    | 31,45    | 45,98    | 339,93    |
| UFJF   | 216,50   | 191,71   | 470,55   | 407,67   | 360,21   | 269,59   | 287,23   | 312,90   | 284,55   | 2.800,91  |
| UFLA   | 54,86    | 66,02    | 101,24   | 97,90    | 121,21   | 77,79    | 99,21    | 86,00    | 109,93   | 814,15    |
| UFMG   | 278,02   | 351,10   | 510,57   | 480,19   | 458,30   | 414,13   | 389,68   | 386,54   | 340,56   | 3.609,09  |
| UFOP   | 72,99    | 87,33    | 81,36    | 82,24    | 87,21    | 74,10    | 76,59    | 67,18    | 73,02    | 702,03    |
| UFV    | 106,35   | 90,06    | 99,60    | 124,34   | 125,96   | 114,40   | 128,48   | 124,41   | 133,99   | 1.047,59  |
| UFTM   | 45,22    | 71,67    | 86,79    | 94,99    | 93,60    | 94,30    | 93,14    | 89,37    | 103,73   | 772,81    |
| Total  | 1.089,99 | 1.281,46 | 1.782,87 | 1.795,87 | 1.663,31 | 1.434,73 | 1.548,64 | 1.496,99 | 1.498,99 | 13.592,85 |

Fonte: Elaboração própria de acordo com o Tesouro Gerencial.

A Tabela 4 apresenta a execução orçamentária das universidades mineiras no período estudado. À primeira vista percebe-se que, em alguns anos, a execução é maior do que o orçamento previsto na lei orçamentária anual. Isto acontece, pois, além do orçamento próprio, as universidades também recebem descentralizações orçamentárias do MEC e dos demais Ministérios. Além disso, as universidades podem receber emendas parlamentares que também aumentam o seu orçamento.

Analisando a Figura 2, é possível perceber que seu comportamento é similar aos valores do orçamento discricionário. Mas, considerando a execução orçamentária total, as despesas discricionárias cresceram até o ano de 2013, e foram reduzidas a partir de 2014.

Figura 2– Evolução da Execução Orçamentária das Universidades Mineiras



Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

Em 2016 as universidades mineiras executaram 7,94% a mais do orçamento em relação a 2015, mas este aumento não foi fruto de uma melhora fiscal e sim da Lei 13.291/16 que fixou a meta fiscal prevendo um déficit de R\$170,5 bilhões permitindo um maior gasto por parte do governo federal.

A despesas liquidadas pelas universidades referem-se aos produtos que foram comprados e entregues, e também aos serviços que tiveram as suas prestações efetivamente atestadas. A evolução dessas despesas, pode ser observada na Tabela 5.

Tabela 5 – Despesas Discricionárias Liquidadas das Universidades Mineiras – em R\$ Milhões

|        | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | Total    |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------|
| UFSJ   | 55,51  | 54,09  | 51,58  | 72,91  | 74,42  | 68,04  | 64,75  | 59,65  | 63,03  | 563,97   |
| UFU    | 133,35 | 181,25 | 213,26 | 234,21 | 223,57 | 218,06 | 234,15 | 231,39 | 238,31 | 1.907,55 |
| UFVJM  | 68,17  | 75,18  | 70,12  | 73,59  | 88,71  | 79,89  | 69,05  | 62,07  | 56,62  | 643,39   |
| UNIFAL | 26,68  | 31,07  | 37,20  | 43,08  | 52,77  | 48,03  | 46,17  | 44,96  | 39,41  | 369,38   |
| UNIFEI | 18,86  | 30,32  | 37,59  | 47,20  | 44,56  | 39,03  | 34,87  | 31,82  | 35,56  | 319,81   |
| UFJF   | 193,68 | 181,75 | 228,51 | 396,54 | 410,71 | 320,25 | 245,10 | 259,89 | 293,95 | 2.530,40 |
| UFLA   | 52,13  | 61,31  | 53,10  | 75,20  | 109,81 | 127,91 | 97,52  | 80,29  | 85,74  | 743,02   |

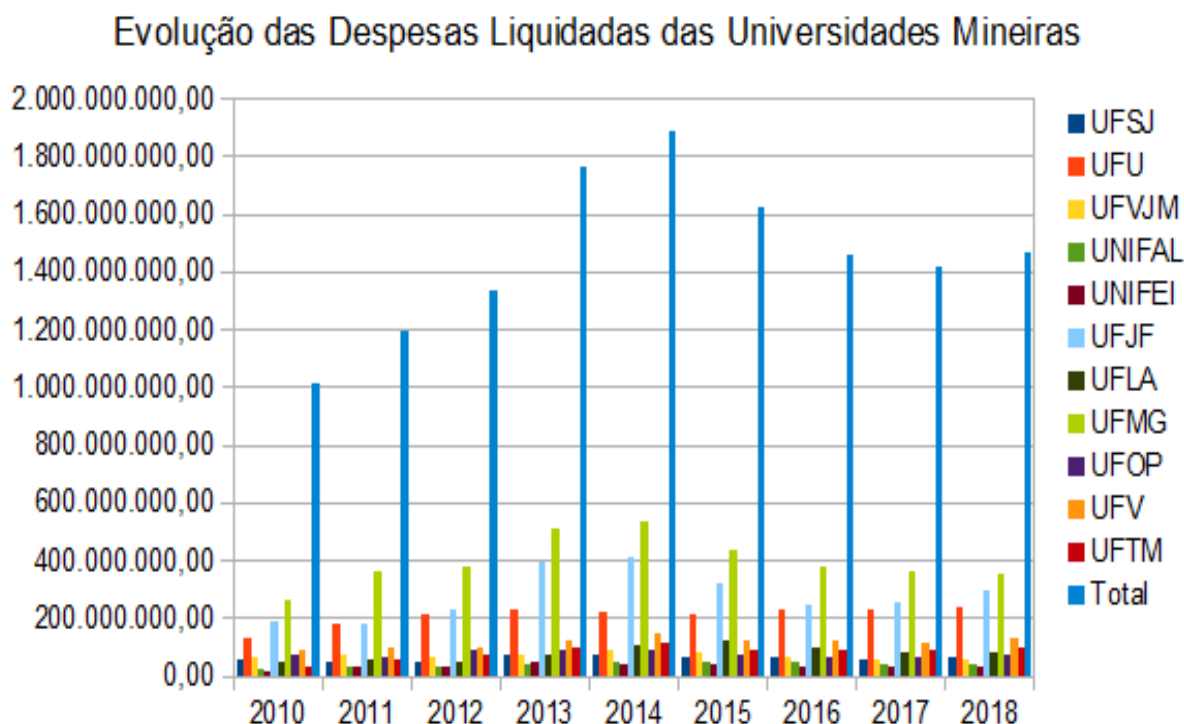
|              |          |          |          |          |          |          |          |          |          |           |
|--------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| UFMG         | 267,56   | 361,72   | 380,56   | 514,45   | 534,80   | 438,65   | 382,77   | 367,74   | 351,67   | 3.599,93  |
| UFOP         | 76,50    | 68,64    | 90,50    | 90,46    | 94,49    | 72,51    | 69,65    | 70,28    | 71,64    | 704,69    |
| UFV          | 89,03    | 96,76    | 99,27    | 121,40   | 146,60   | 122,33   | 122,25   | 119,15   | 133,14   | 1.049,93  |
| UFTM         | 35,98    | 54,84    | 73,96    | 97,02    | 113,52   | 87,86    | 91,53    | 90,94    | 102,79   | 748,45    |
| <b>Total</b> | 1.017,45 | 1.196,93 | 1.335,66 | 1.766,06 | 1.893,95 | 1.622,57 | 1.457,83 | 1.418,19 | 1.471,88 | 13.180,52 |

Fonte: Elaboração própria de acordo com o Tesouro Gerencial.

Nos anos de 2014 e 2015, o total das despesas liquidadas foram maiores que as despesas e executadas (TABELA 4). Esse fato acontece em função dos restos a pagar, que são despesas orçamentárias de exercícios anteriores e que tiveram a sua efetiva liquidação nos anos citados.

Os restos a pagar são apontados como culpados pela perda de credibilidade orçamentária, uma vez que a sua existência é um entrave na adoção do princípio de competência no orçamento público. Assim, no Brasil utilizamos o orçamento misto, em que as despesas empenhadas e as receitas são contabilizadas pelo regime de competência, e o pagamento das despesas e o recebimento das receitas são contabilizadas pelo regime de caixa. A Figura 3 apresenta a evolução dessas despesas.

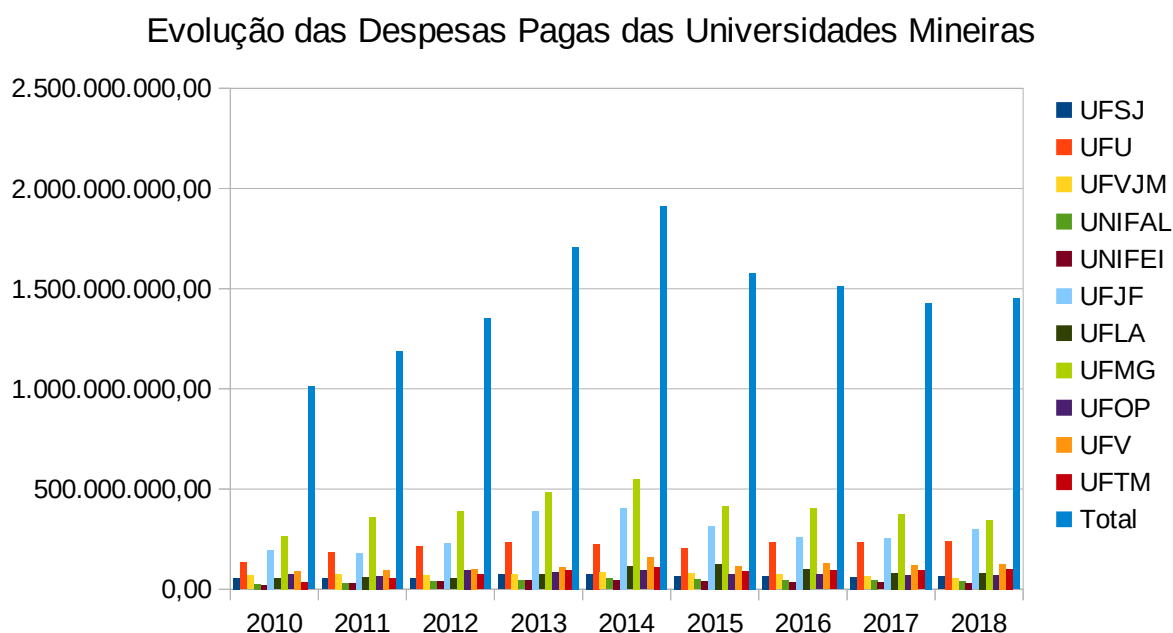
Figura 3— Evolução das Despesas Liquidadas das Universidades Mineiras



Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

A Figura 4 apresenta a evolução das despesas pagas. Importante ressaltar que, nesse estágio da despesa é que acontece o pagamento dos fornecedores da administração pública. Nos anos de 2014 e 2015, o total das despesas pagas também foram maiores que as despesas executadas. Nos anos de 2014, 2016 e 2017, as despesas pagas superaram as liquidações.

Figura 4– Evolução das Despesas Pagas das Universidades Mineiras



Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

Esse fato pode ser atribuído, novamente, à restos a pagar. Entretanto, no caso em questão estamos tratando de despesas orçamentárias de anos anteriores que tiveram o seu pagamento realizado anos posteriores (TABELA 6).

Tabela 6 – Despesas Discrecionárias Pagas das Universidades Mineiras – em R\$ Milhões

|        | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | Total    |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------|
| UFSJ   | 55,25  | 52,37  | 53,35  | 72,02  | 75,48  | 67,68  | 65,59  | 59,21  | 63,24  | 564,19   |
| UFU    | 133,29 | 182,16 | 213,01 | 232,27 | 224,28 | 206,41 | 235,81 | 234,49 | 238,80 | 1.900,52 |
| UFVJM  | 67,99  | 74,63  | 70,04  | 74,24  | 82,77  | 81,47  | 73,32  | 62,35  | 55,57  | 642,38   |
| UNIFAL | 26,21  | 30,90  | 37,82  | 42,85  | 53,02  | 47,78  | 45,31  | 45,58  | 39,36  | 368,84   |
| UNIFEI | 18,84  | 30,46  | 37,53  | 47,00  | 43,80  | 38,71  | 35,65  | 31,77  | 31,02  | 314,80   |
| UFJF   | 194,35 | 179,81 | 227,79 | 389,87 | 407,24 | 314,73 | 259,43 | 256,04 | 297,48 | 2.526,75 |
| UFLA   | 53,24  | 61,51  | 52,95  | 72,48  | 112,92 | 126,05 | 99,33  | 79,76  | 79,69  | 737,93   |
| UFMG   | 264,99 | 358,99 | 388,91 | 486,42 | 550,84 | 414,07 | 402,39 | 375,30 | 345,64 | 3.587,55 |
| UFOP   | 73,16  | 66,67  | 95,07  | 85,82  | 93,87  | 75,11  | 71,87  | 70,73  | 71,58  | 703,89   |

|       |          |          |          |          |          |          |          |          |          |           |
|-------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| UFV   | 89,40    | 96,60    | 99,50    | 109,91   | 157,08   | 115,12   | 128,91   | 118,83   | 127,02   | 1.042,38  |
| UFTM  | 35,64    | 52,92    | 73,94    | 94,47    | 111,28   | 89,19    | 92,58    | 94,34    | 101,68   | 746,03    |
| Total | 1.012,36 | 1.187,05 | 1.349,91 | 1.707,34 | 1.912,57 | 1.576,33 | 1.510,17 | 1.428,40 | 1.451,09 | 13.135,23 |

Fonte: Elaboração própria de acordo com o Tesouro Gerencial.

Em função da influência dos Restos a Pagar no montante das despesas liquidadas e pagas, é importante demonstrar a evolução desta modalidade de pagamento para melhor entendermos o conceito de dívida com fornecedores utilizado por este trabalho (TABELA 7; FIGURA 5).

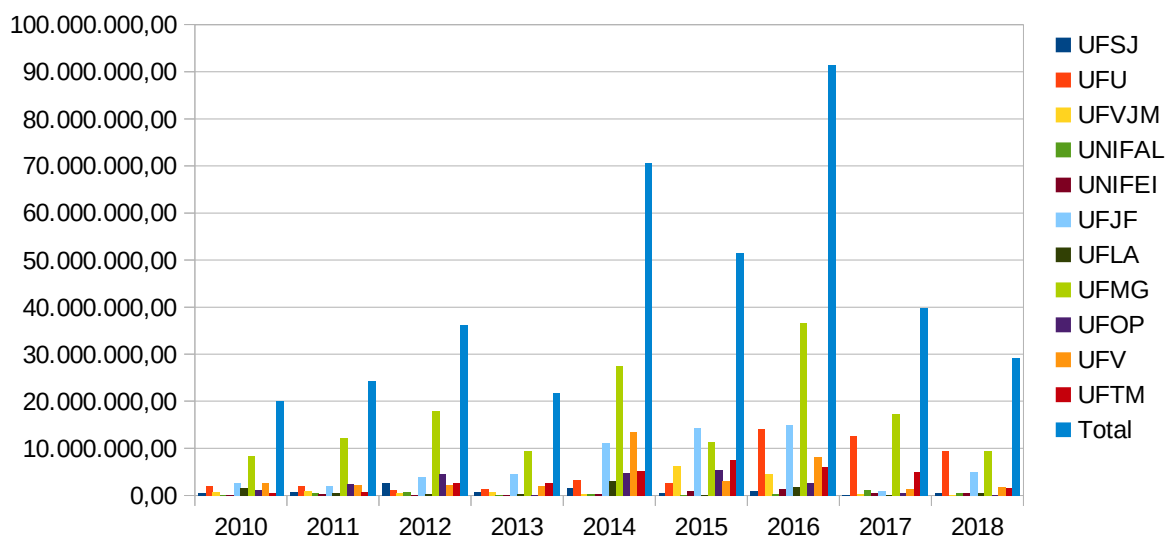
Tabela 7 – Total das Despesas Inscritas em Restos a Pagar das Universidades Mineiras – Valores em R\$ Milhares

|        | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | Total      |
|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| UFSJ   | 590,52    | 844,21    | 2.526,32  | 755,98    | 1.631,82  | 572,79    | 934,06    | 93,37     | 528,40    | 8.477,48   |
| UFU    | 1.894,10  | 1.973,81  | 1.079,46  | 1.338,37  | 3.263,72  | 2.561,11  | 14.205,69 | 12.555,45 | 9.457,57  | 48.329,29  |
| UFVJM  | 767,89    | 950,24    | 473,29    | 750,47    | 173,60    | 6.174,74  | 4.546,61  | 284,39    | 90,88     | 14.212,11  |
| UNIFAL | 15,60     | 473,46    | 642,13    | 22,86     | 248,39    | 1,14      | 254,96    | 1.114,22  | 492,53    | 3.265,28   |
| UNIFEI | 153,11    | 167,37    | 20,59     | 83,06     | 249,93    | 1.007,10  | 1.324,00  | 504,62    | 504,52    | 4.014,30   |
| UFJF   | 2.605,85  | 1.934,03  | 3.864,21  | 4.446,69  | 11.152,27 | 14.308,20 | 15.062,75 | 988,02    | 4.950,74  | 59.312,75  |
| UFLA   | 1.544,93  | 432,81    | 228,80    | 386,30    | 3.107,25  | 0,38      | 1.858,39  | 49,00     | 585,69    | 8.193,55   |
| UFMG   | 8.428,78  | 12.225,76 | 17.844,40 | 9.339,10  | 27.450,92 | 11.246,93 | 36.526,48 | 17.281,77 | 9.306,48  | 149.650,62 |
| UFOP   | 1.046,39  | 2.373,77  | 4.626,32  | 47,84     | 4.688,02  | 5.290,37  | 2.686,40  | 470,40    | 18,00     | 21.247,51  |
| UFV    | 2.636,33  | 2.249,30  | 2.240,90  | 2.002,90  | 13.482,98 | 2.993,35  | 8.059,72  | 1.410,24  | 1.658,80  | 36.734,52  |
| UFTM   | 411,49    | 752,91    | 2.658,98  | 2.647,48  | 5.189,76  | 7.431,36  | 6.014,09  | 4.968,29  | 1.573,47  | 31.647,82  |
| Total  | 20.094,97 | 24.377,68 | 36.205,39 | 21.821,05 | 70.638,66 | 51.587,47 | 91.473,15 | 39.719,77 | 29.167,08 | 385.085,22 |

Fonte: Elaboração própria de acordo com o Tesouro Gerencial.

Figura 5– Evolução dos Restos a Pagar das Universidades Mineiras

### Evolução dos Restos a Pagar das Universidades Mineiras



Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

Considera-se como sendo dívida com fornecedores, a diferença entre as despesas liquidadas e as despesas pagas, ou seja, pela diferença entre o somatório de todas mercadorias entregues, todos serviços prestados para o poder público e os pagamentos realizados pelo mesmo no período.

Tabela 8 – Diferença entre as despesas liquidadas e despesas pagas em R\$ Milhares

|        | 2010     | 2011     | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | Total     |
|--------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| UFSJ   | 258,30   | 1.713,85 | 1.764,95  | 891,27    | 1.059,03  | 361,34    | 840,69    | 435,03    | 208,40    | 213,29    |
| UFU    | 59,73    | 912,44   | 253,77    | 1.937,48  | 710,57    | 11.643,74 | 1.652,50  | 3.095,62  | 489,07    | 7.034,51  |
| UFVJM  | 182,13   | 544,84   | 82,22     | 649,84    | 5.937,59  | 1.583,81  | 4.262,19  | 283,05    | 1.050,01  | 1.017,91  |
| UNIFAL | 464,17   | 165,43   | 617,67    | 228,25    | 248,39    | 254,27    | 863,75    | 621,69    | 55,62     | 543,74    |
| UNIFEI | 14,26    | 146,79   | 60,36     | 198,56    | 757,17    | 316,89    | 782,41    | 50,37     | 4.540,85  | 5.009,27  |
| UFJF   | -665,48  | 1.939,37 | 718,91    | 6.669,18  | 3.465,59  | 5.525,41  | 14.321,16 | 3.851,92  | 3.534,94  | 3.648,82  |
| UFLA   | 1.112,12 | 204,00   | 157,33    | 2.721,00  | 3.106,71  | 1.858,01  | 1.809,39  | 536,69    | 6.051,19  | 5.092,01  |
| UFMG   | 2.567,18 | 2.732,85 | 8.357,49  | 28.032,18 | 16.040,74 | 24.577,64 | 19.612,69 | 7.562,22  | 6.038,34  | 12.375,04 |
| UFOP   | 3.338,96 | 1.968,89 | 4.571,80  | 4.643,93  | 624,87    | 2.599,05  | 2.216,00  | 452,40    | 59,67     | 797,07    |
| UFV    | 364,43   | 161,85   | 227,40    | 11.488,21 | 10.482,47 | 7.207,16  | 6.668,27  | 317,01    | 6.120,40  | 7.552,06  |
| UFTM   | 342,03   | 1.921,28 | 11,70     | 2.555,93  | 2.242,59  | 1.324,18  | 1.043,78  | 3.394,82  | 1.115,06  | 2.425,81  |
| Total  | 5.084,74 | 9.885,13 | 14.255,03 | 58.716,15 | 18.620,09 | 46.237,43 | 52.345,32 | 10.218,78 | 20.798,73 | 45.282,95 |

Fonte: Elaboração própria de acordo com o Tesouro Gerencial.

Analisando a Tabela 8 verificamos a ocorrência de valores negativos, sugerindo a existência de dívidas negativas, conceito que não existe. Os valores negativos na realidade demonstram que no período em questão aconteceram uma quantidade maior de pagamentos

em relação às despesas liquidadas no mesmo período. E como dito anteriormente, este fato é explicado pela existência dos restos a pagar, que aumentam a quantidade de pagamentos realizados no período em razão de despesas de exercícios anteriores pagas em anos posteriores.

Dessa maneira, para chegarmos aos valores da dívida com fornecedores das universidades mineiras, é necessário eliminarmos a influência dos restos a pagar nos pagamentos realizados ano a ano. E para atingir este objetivo diminuimos os valores dos restos a pagar em relação aos pagamentos. Consequentemente, o conceito consolidado de dívida com fornecedores é a diferença entre as despesas liquidadas e as despesas pagas, excluindo o pagamento de restos a pagar no período(TABELA9).

Tabela 9 – Dívida com fornecedores das universidades mineiras em R\$ Milhares

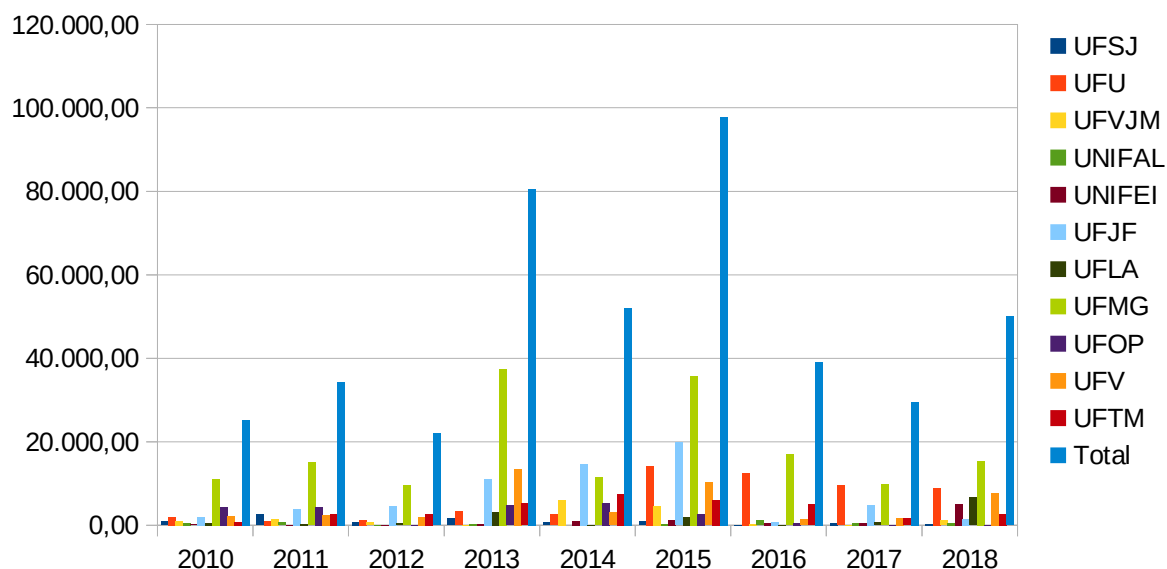
|        | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | Total      |
|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| UFSJ   | 848,82    | 2.558,07  | 761,36    | 1.647,24  | 572,79    | 934,13    | 93,37     | 528,40    | 320,00    | 8.264,19   |
| UFU    | 1.953,83  | 1.061,37  | 1.333,23  | 3.275,85  | 2.553,15  | 14.204,85 | 12.553,19 | 9.459,83  | 8.968,50  | 55.363,79  |
| UFVJM  | 950,02    | 1.495,09  | 555,50    | 100,63    | 6.111,19  | 4.590,93  | 284,42    | 1,34      | 1.140,89  | 15.230,02  |
| UNIFAL | 479,77    | 638,89    | 24,46     | 251,11    | 0,00      | 255,40    | 1.118,71  | 492,53    | 548,15    | 3.809,02   |
| UNIFEI | 167,37    | 20,59     | 80,95     | 281,63    | 1.007,10  | 1.324,00  | 541,59    | 554,99    | 5.045,37  | 9.023,57   |
| UFJF   | 1.940,37  | 3.873,40  | 4.583,12  | 11.115,87 | 14.617,86 | 19.833,61 | 741,59    | 4.839,94  | 1.415,80  | 62.961,56  |
| UFLA   | 432,81    | 228,80    | 386,14    | 3.107,31  | 0,53      | 1.858,39  | 49,00     | 585,69    | 6.636,89  | 13.285,56  |
| UFMG   | 10.995,95 | 14.958,61 | 9.486,90  | 37.371,29 | 11.410,18 | 35.824,57 | 16.913,79 | 9.719,55  | 15.344,83 | 162.025,66 |
| UFOP   | 4.385,36  | 4.342,65  | 54,51     | 4.691,78  | 5.312,89  | 2.691,32  | 470,40    | 18,00     | 77,67     | 22.044,58  |
| UFV    | 2.271,90  | 2.411,15  | 2.013,50  | 13.491,11 | 3.000,51  | 10.200,51 | 1.391,45  | 1.727,25  | 7.779,20  | 44.286,58  |
| UFTM   | 753,52    | 2.674,19  | 2.670,68  | 5.203,40  | 7.432,36  | 6.107,18  | 4.970,31  | 1.573,47  | 2.688,52  | 34.073,63  |
| Total  | 25.179,71 | 34.262,81 | 21.950,36 | 80.537,20 | 52.018,57 | 97.824,90 | 39.127,82 | 29.500,98 | 49.965,81 | 430.368,17 |

Fonte: Elaboração própria de acordo com o Tesouro Gerencial.

O ano de 2015 apresenta a maior dívida anual das universidades mineiras na série histórica, sendo que este fenômeno é explicado por dois fatores principais. O primeiro é que neste ano as despesas liquidadas das universidades superaram as despesas empenhadas em R\$187.831.010,32. Essa maior liquidação das despesas no ano em relação aos empenhos é, mais uma vez, creditada à existência de restos a pagar. O segundo fator foi o corte no orçamento das universidades em 2015, visto que as mesmas executaram R\$169.741.893,73 a menos do que o definido na Lei Orçamentária deste ano. Desta maneira, as liquidações de 2015 foram R\$80 milhões superiores aos pagamentos realizados.

Figura 6– Evolução dos Restos a Pagar das Universidades Mineiras

### Evolução das dívidas das Universidades Mineiras



Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

Em 2013 e 2014, segunda e terceira maiores dívidas anuais, são explicadas pela diferença de R\$132 milhões entre a liquidação das despesas e o seu pagamento. Cabe salientar que estes dois anos viveram realidades diferentes, enquanto 2013 teve o maior orçamento, em 2014 começaram os contingenciamentos e a diminuição dos orçamentos das universidades federais.

O valor total da dívida das universidades mineiras no período estudado é maior que o orçamento discricionário das universidades de Itajubá e de Alfenas.

A Tabela 10 apresenta a percentual da dívida com fornecedores em relação ao orçamento total das universidades.

Tabela 10 – Percentual da dívida com fornecedores em relação ao orçamento das IFES mineiras.

|               | 2010 (%) | 2011 (%) | 2012 (%) | 2013 (%) | 2014 (%) | 2015 (%) | 2016 (%) | 2017 (%) | 2018 (%) | Total (%) |
|---------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| <b>UFSJ</b>   | 1,59     | 4,17     | 1,38     | 2,10     | 1,10     | 1,38     | 0,13     | 0,82     | 0,47     | 1,45      |
| <b>UFU</b>    | 1,65     | 0,55     | 0,59     | 1,42     | 1,30     | 7,06     | 4,87     | 3,97     | 3,77     | 2,92      |
| <b>UFVJM</b>  | 1,21     | 1,55     | 0,70     | 0,10     | 8,06     | 9,51     | 0,43     | 0,00     | 1,97     | 2,30      |
| <b>UNIFAL</b> | 1,59     | 1,74     | 0,08     | 0,53     | 0,00     | 0,57     | 2,31     | 1,18     | 1,27     | 1,02      |
| <b>UNIFEI</b> | 0,48     | 0,05     | 0,20     | 0,61     | 2,30     | 4,71     | 1,74     | 1,76     | 10,97    | 2,65      |
| <b>UFJF</b>   | 0,90     | 2,02     | 0,97     | 2,73     | 4,06     | 7,36     | 0,26     | 1,55     | 0,50     | 2,25      |
| <b>UFLA</b>   | 0,79     | 0,35     | 0,38     | 3,17     | 0,00     | 2,39     | 0,05     | 0,68     | 6,04     | 1,63      |
| <b>UFMG</b>   | 3,96     | 4,26     | 1,86     | 7,78     | 2,49     | 8,65     | 4,34     | 2,51     | 4,51     | 4,49      |

|              |      |      |      |       |      |      |      |      |      |      |
|--------------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|
| <b>UFOP</b>  | 6,01 | 4,97 | 0,07 | 5,71  | 6,09 | 3,63 | 0,61 | 0,03 | 0,11 | 3,14 |
| <b>UFV</b>   | 2,14 | 2,68 | 2,02 | 10,85 | 2,38 | 8,92 | 1,08 | 1,39 | 5,81 | 4,23 |
| <b>UFTM</b>  | 1,67 | 3,73 | 3,08 | 5,48  | 7,94 | 6,48 | 5,34 | 1,76 | 2,59 | 4,41 |
| <b>Total</b> | 2,31 | 2,67 | 1,23 | 4,48  | 3,13 | 6,82 | 2,53 | 1,97 | 3,33 | 3,17 |

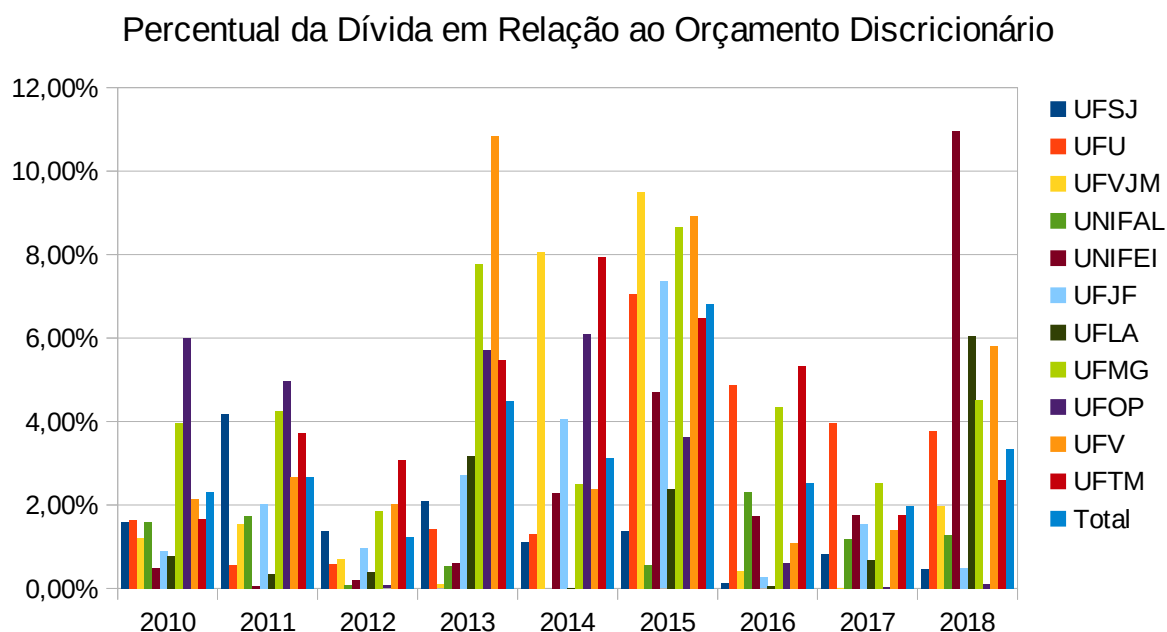
Fonte: Elaboração própria de acordo com o Tesouro Gerencial.

De uma maneira geral os percentuais não representam uma dívida grande em relação ao orçamento das universidades. Porém em 2015, algumas universidades chegaram a dívidas próximas a 10 % do seu orçamento discricionário. E neste ano a dívida total das universidades foi superior que o orçamento de setedas onze universidades mineiras.

A Figura 7 demonstra qual universidade teve o maior percentual da dívida em relação ao seu orçamento em determinado ano, mostrando a rotatividade das mesmas com relação da proporção da dívida com os seus respectivos orçamentos.

A título de exemplificação, se o percentual de 3,17% de dívida no período for aplicado ao orçamento discricionário total do governo federal em 2018, que foi de R\$112,55 bilhões, o valor estimado seria de R\$356.783.500,00, demonstrando a importância do estudo da dívida do setor público com seus fornecedores.

Figura 7– Percentual da Dívida em Relação ao Orçamento Discricionário



Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

A dívida das universidades mineiras com os seus prestadores de serviço (TABELA11) compreende: as dívidas com empresas que prestam de serviço de mão de obra terceirizada, o fornecimento de energia, a telefonia, a manutenção, dentre outros. À primeira vista percebe-se a importância destas despesas na dívida total das universidades, visto que a dívida com prestadores de serviços representa 50,61% da dívida total no período estudado.

Tabela 11 – Dívida com empresas prestadoras de serviços nas IFES mineiras em R\$ Milhares

|               | 2010      | 2011      | 2012     | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | Total      |
|---------------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| <b>UFSJ</b>   | 17,77     | 228,48    | 226,05   | 556,91    | 235,98    | 179,31    | 27,46     | 279,36    | 173,70    | 1.925,02   |
| <b>UFU</b>    | 605,85    | 197,57    | 843,74   | 1.459,74  | 311,62    | 8.248,76  | 11.056,35 | 4.910,24  | 3.918,20  | 31.552,07  |
| <b>UFVJM</b>  | 66,23     | 285,74    | 238,66   | 100,50    | 2.040,86  | 141,54    | 83,74     | 1,01      | 98,25     | 3.056,53   |
| <b>UNIFAL</b> | 191,77    | 430,22    | 10,01    | 195,38    | 0,00      | 10,99     | 145,90    | 189,32    | 240,96    | 1.414,55   |
| <b>UNIFEI</b> | 71,64     | 5,36      | 61,06    | 179,74    | 199,65    | 463,44    | 454,44    | 15,21     | 4.854,23  | 6.304,76   |
| <b>UFJF</b>   | 758,01    | 1.903,97  | 1.325,29 | 2.923,27  | 7.008,03  | 8.104,20  | 559,51    | 2.361,80  | 197,59    | 25.141,69  |
| <b>UFLA</b>   | 111,54    | 20,20     | 168,98   | 2.281,80  | 0,00      | 1.673,46  | 33,72     | 138,18    | 2.021,42  | 6.449,30   |
| <b>UFMG</b>   | 7.277,85  | 7.362,83  | 3.159,62 | 21.270,80 | 4.020,07  | 30.630,90 | 11.596,42 | 7.915,66  | 10.983,11 | 104.217,26 |
| <b>UFOP</b>   | 1.782,20  | 2.735,19  | 0,00     | 1.586,48  | 2.569,15  | 1.107,22  | 173,52    | 0,00      | 0,00      | 9.953,74   |
| <b>UFV</b>    | 624,64    | 1.156,88  | 1.264,05 | 2.247,57  | 1.997,39  | 3.855,46  | 440,63    | 1.560,97  | 2.388,35  | 15.535,95  |
| <b>UFTM</b>   | 223,71    | 1.099,17  | 1.146,45 | 1.862,91  | 1.432,20  | 3.572,72  | 1.712,67  | 943,34    | 269,32    | 12.262,49  |
| <b>Total</b>  | 11.731,20 | 15.425,61 | 8.443,92 | 34.665,09 | 19.814,95 | 57.988,02 | 26.284,37 | 18.315,07 | 25.145,13 | 217.813,36 |

Fonte: Elaboração própria de acordo com o Tesouro Gerencial.

A Figura 8 apresenta a evolução percentual da dívida com prestadores de serviços, que atingiu o maior percentual no ano de 2016, mesmo ano em que foi noticiado a interrupção de serviços em algumas universidades.

Figura 8– Evolução Percentual da dívida com prestadores de serviços das universidades mineiras



Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

Outro grupo de despesas importante, são os investimentos das universidades, que são representados pelas despesas com aquisição de material permanente e com as obras. A dívida das universidades com despesas de investimento representa 28,90% da dívida total no período (TABELA12).

**Tabela 12 – Dívida com despesas de investimento das universidades mineiras em R\$ Milhares**

|               | 2010     | 2011      | 2012     | 2013      | 2014      | 2015      | 2016     | 2017     | 2018     | Total      |
|---------------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|------------|
| <b>UFSJ</b>   | 812,70   | 2.237,14  | 460,00   | 204,84    | 0,00      | 740,98    | 22,07    | 224,73   | 0,00     | 4.702,45   |
| <b>UFU</b>    | 930,53   | 651,53    | 206,02   | 578,40    | 1.536,56  | 1.421,50  | 479,48   | 3.294,02 | 398,63   | 9.496,67   |
| <b>UFVJM</b>  | 879,65   | 1.207,17  | 197,50   | 0,00      | 3.919,40  | 4.440,45  | 200,69   | 0,00     | 647,48   | 11.492,33  |
| <b>UNIFAL</b> | 64,57    | 183,92    | 0,00     | 30,46     | 0,00      | 236,16    | 668,94   | 303,21   | 1,02     | 1.488,28   |
| <b>UNIFEI</b> | 62,82    | 15,23     | 0,00     | 96,43     | 769,95    | 788,98    | 86,75    | 521,34   | 88,33    | 2.429,83   |
| <b>UFJF</b>   | 100,29   | 981,38    | 2.265,06 | 6.576,93  | 2.593,88  | 10.882,24 | 0,00     | 9,49     | 276,48   | 23.685,74  |
| <b>UFLA</b>   | 303,69   | 42,69     | 125,52   | 527,55    | 0,38      | 57,76     | 0,00     | 73,67    | 3.302,46 | 4.433,72   |
| <b>UFMG</b>   | 2.326,08 | 2.468,22  | 3.109,19 | 10.170,39 | 5.928,35  | 2.290,37  | 4.586,27 | 451,28   | 125,40   | 31.455,54  |
| <b>UFOP</b>   | 1.545,22 | 1.292,00  | 0,00     | 1.606,75  | 2.084,67  | 780,65    | 295,58   | 0,00     | 0,00     | 7.604,87   |
| <b>UFV</b>    | 1.492,23 | 1.040,84  | 171,42   | 8.456,53  | 740,37    | 3.773,18  | 529,35   | 79,30    | 4.377,50 | 20.660,72  |
| <b>UFTM</b>   | 186,76   | 1.079,74  | 394,41   | 1.183,59  | 1.486,49  | 1.321,89  | 1.137,15 | 0,00     | 144,65   | 6.934,69   |
| <b>Total</b>  | 8.704,54 | 11.199,85 | 6.929,12 | 29.431,87 | 19.060,06 | 26.734,15 | 8.006,28 | 4.957,03 | 9.361,95 | 124.384,85 |

Fonte: Elaboração própria de acordo com o Tesouro Gerencial.

**Figura 9 – Evolução Percentual da dívida com Despesas de Investimento das universidades mineiras**



Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

A evolução da dívida com despesas de investimento (FIGURA 9), demonstra um comportamento diferente das dívidas com prestadores de serviços, pois o seu maior valor percentual aconteceu em 2014, e partir deste ano apresentou significativa redução percentual. Isto aconteceu devido ao fato da piora da crise fiscal a partir de 2014, fazendo com que os maiores cortes e contingenciamento do orçamento das universidades acontecessem com as despesas de capital. Assim, a partir de 2014 as universidades mineiras frearam os seus investimentos e direcionaram os seus orçamentos para a manutenção de suas atividades, ou seja, aumentaram suas despesas de custeio da máquina pública.

De posse dos dados da dívida, é interessante tentar identificar quanto tempo em média as universidades levam para pagar suas obrigações com os seus fornecedores. Trevisan *et al.*, (2009) propuseram um índice para calcular o prazo médio de pagamento dos fornecedores de prefeituras municipais, qual seja:  $\text{Inscrições em Restos a Pagar} \text{ menos encargos sociais a recolher} \text{ vezes } 360, \text{ dividido por outras despesas correntes mais despesas de capital menos as perdas com o Fundef}$ .

Adaptando este índice para o orçamento das universidades mineiras o prazo médio de pagamento dos fornecedores das universidades mineiras seria:  $\text{Dívida com os fornecedores} \text{ vezes } 360 \text{ dividido pelo orçamento discricionário executado no ano}$ .

Esses mesmos autores argumentam que a importância deste indicador reside no fato da existência de um aprendizado do mercado fornecedor, que através dos atrasos médios de pagamento do setor público estima o valor do custo deste atraso e embute este valor nas

propostas apresentadas nas contratações públicas. Provocando de maneira geral uma alta nos preços ofertados para a administração pública.

Tabela 13 – Prazo médio de pagamento de fornecedores em dias

|        | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | Total |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| UFSJ   | 5,71  | 15,02 | 4,97  | 7,56  | 3,97  | 4,96  | 0,47  | 2,94  | 1,70  | 5,21  |
| UFU    | 5,93  | 1,99  | 2,13  | 5,10  | 4,69  | 25,41 | 17,54 | 14,28 | 13,55 | 10,50 |
| UFVJM  | 4,35  | 5,59  | 2,51  | 0,34  | 29,01 | 34,22 | 1,55  | 0,01  | 7,08  | 8,28  |
| UNIFAL | 5,73  | 6,25  | 0,27  | 1,91  | 0,00  | 2,04  | 8,32  | 4,26  | 4,57  | 3,67  |
| UNIFEI | 1,72  | 0,20  | 0,72  | 2,18  | 8,27  | 16,95 | 6,25  | 6,35  | 39,50 | 9,56  |
| UFJF   | 3,23  | 7,27  | 3,51  | 9,82  | 14,61 | 26,49 | 0,93  | 5,57  | 1,79  | 8,09  |
| UFLA   | 2,84  | 1,25  | 1,37  | 11,43 | 0,00  | 8,60  | 0,18  | 2,45  | 21,74 | 5,87  |
| UFMG   | 14,24 | 15,34 | 6,69  | 28,02 | 8,96  | 31,14 | 15,63 | 9,05  | 16,22 | 16,16 |
| UFOP   | 21,63 | 17,90 | 0,24  | 20,54 | 21,93 | 13,08 | 2,21  | 0,10  | 0,38  | 11,30 |
| UFV    | 7,69  | 9,64  | 7,28  | 39,06 | 8,58  | 32,10 | 3,90  | 5,00  | 20,90 | 15,22 |
| UFTM   | 6,00  | 13,43 | 11,08 | 19,72 | 28,59 | 23,32 | 19,21 | 6,34  | 9,33  | 15,87 |
| Total  | 8,32  | 9,63  | 4,43  | 16,14 | 11,26 | 24,55 | 9,10  | 7,09  | 12,00 | 11,40 |

Fonte: Elaboração própria de acordo com o Tesouro Gerencial.

A Tabela 13 demonstra que na média as universidades não têm demorado para quitar suas obrigações com os seus fornecedores. Isto acontece porque o percentual das dívidas em relação ao orçamento é baixo, fazendo com que na média os fornecedores não demorem muito para receber das universidades mineiras. Apenas em alguns anos e em poucas universidades este prazo médio superou a marca de 30 dias. O maior prazo médio aconteceu no ano de 2015, que também foi o ano em que a dívida com fornecedores atingiu o maior valor no período.

A partir dos dados coletados foi possível analisar, também, o prazo médio de pagamento exclusivamente dos prestadores de serviços (TABELA 14).

Usando a mesma metodologia descrita anteriormente (TREVISAN, LÖBLER, *et al.*, 2009), o prazo médio de pagamento dos prestadores de serviços das universidades seria: Dívida com os prestadores de serviços vezes 360 dividido pela execução do orçamento discricionário de prestação de serviços executado no ano.

A situação dos prestadores de serviços é similar aos demais fornecedores (TABELA 14), demonstrando que, na média, as universidades estão honrando seus compromissos em menos de um mês. Entretanto, no ano de 2015, a média ficou 29,75 dias, o que explica a ocorrência neste ano de várias notícias sobre atrasos de pagamentos e interrupção de alguns serviços nas universidades, pois, se a média ficou em quase trinta dias, é possível inferir que alguns fornecedores demoraram um tempo maior para receber por seus serviços.

Tabela 14 – Prazo médio de pagamento de prestadores de serviços – Valores em dias

|                  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | Média no período |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------|
| UFSJ             | 0,34  | 4,65  | 5,15  | 8,47  | 4,07  | 2,37  | 0,32  | 2,89  | 1,76  | 3,07             |
| UFU              | 4,30  | 0,96  | 4,51  | 6,13  | 1,39  | 32,58 | 34,53 | 15,18 | 11,75 | 14,17            |
| UFVJM            | 3,23  | 9,14  | 4,58  | 2,34  | 29,40 | 3,24  | 1,51  | 0,02  | 1,30  | 6,75             |
| UNIFAL           | 8,62  | 13,27 | 0,29  | 3,94  | 0,00  | 0,17  | 2,01  | 2,93  | 3,63  | 3,06             |
| UNIFEI           | 3,90  | 0,26  | 2,02  | 4,51  | 5,81  | 13,07 | 10,98 | 0,34  | 73,49 | 19,07            |
| UFJF             | 4,67  | 10,90 | 4,80  | 10,35 | 29,35 | 30,51 | 1,67  | 6,37  | 0,65  | 10,43            |
| UFLA             | 2,50  | 0,40  | 2,46  | 21,70 | 0,00  | 21,02 | 0,31  | 1,33  | 19,74 | 8,04             |
| UFMG             | 14,90 | 12,16 | 3,55  | 28,82 | 5,06  | 39,58 | 15,68 | 11,04 | 16,60 | 16,26            |
| UFOP             | 28,07 | 41,39 | 0,00  | 16,78 | 24,47 | 10,92 | 1,59  | 0,00  | 0,00  | 12,15            |
| UFV              | 7,48  | 11,79 | 12,50 | 17,71 | 14,54 | 24,06 | 2,23  | 8,48  | 11,70 | 12,01            |
| UFTM             | 5,50  | 18,99 | 18,02 | 21,81 | 19,49 | 37,16 | 18,90 | 9,79  | 2,32  | 17,02            |
| Média no período | 10,32 | 11,07 | 4,61  | 18,55 | 10,27 | 29,75 | 12,18 | 8,47  | 11,83 | 13,16            |

Fonte: Elaboração própria de acordo com o Tesouro Gerencial.

Tabela 15 – Prazo médio de pagamento de obras e compra de equipamentos – Valores em dias

|                  | 2010  | 2011  | 2012 | 2013  | 2014  | 2015   | 2016  | 2017  | 2018  | Média no período |
|------------------|-------|-------|------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|------------------|
| UFSJ             | 10,52 | 22,60 | 5,67 | 2,46  | 0,00  | 11,15  | 0,42  | 7,72  | 0,00  | 8,42             |
| UFU              | 8,57  | 3,12  | 0,67 | 2,51  | 12,72 | 21,90  | 3,87  | 55,15 | 5,72  | 7,34             |
| UFVJM            | 4,75  | 5,52  | 1,42 | 0,00  | 40,97 | 83,74  | 2,93  | 0,00  | 18,89 | 11,18            |
| UNIFAL           | 1,49  | 3,50  | 0,00 | 0,65  | 0,00  | 7,71   | 26,01 | 15,09 | 0,04  | 4,66             |
| UNIFEI           | 1,00  | 0,22  | 0,00 | 1,48  | 12,60 | 34,36  | 3,56  | 27,91 | 2,73  | 5,78             |
| UFJF             | 0,42  | 5,81  | 3,12 | 17,86 | 8,16  | 203,61 | 0,00  | 0,16  | 5,61  | 11,45            |
| UFLA             | 3,75  | 0,48  | 0,70 | 4,75  | 0,00  | 0,65   | 0,00  | 0,87  | 23,67 | 4,30             |
| UFMG             | 17,20 | 13,75 | 9,84 | 41,23 | 39,50 | 18,41  | 49,57 | 3,42  | 1,51  | 21,55            |
| UFOP             | 17,64 | 10,76 | 0,00 | 29,72 | 34,52 | 26,32  | 15,08 | 0,00  | 0,00  | 15,06            |
| UFV              | 10,15 | 10,95 | 1,61 | 75,13 | 6,82  | 55,21  | 7,52  | 1,08  | 52,68 | 23,89            |
| UFTM             | 3,30  | 12,34 | 3,30 | 16,11 | 20,31 | 27,22  | 30,93 | 0,00  | 4,76  | 12,44            |
| Média no período | 7,11  | 8,07  | 3,21 | 18,45 | 15,68 | 41,07  | 11,21 | 8,95  | 15,49 | 12,31            |

Fazendo uma análise parecida, dessa vez considerando a dívida com despesas de investimento, pode-se observar os prazos médios de pagamentos de fornecedores de obras e de equipamentos (TABELA 15).

Novamente, o ano de 2015 aparece tendo o maior prazo médio de pagamento, atingindo a marca de 41,07 dias. Isto aconteceu, especificamente, porque a partir de 2014 os cortes orçamentários atingiram, principalmente, as despesas de investimento, que a partir deste mesmo ano voltaram ao patamar do ano de 2010, chegando em 2019 com menos da metade do que foi gasto em 2010.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conhecer e entender a composição da dívida com fornecedores é importante para que os administradores públicos possam gerir de maneira adequada as finanças de suas instituições. E considerando o cenário econômico brasileiro nos últimos anos, o estudo da dívida com fornecedores é relevante, pois a contratação de terceiros é fundamental para que a administração pública alcance seus objetivos.

Desta forma, o presente estudo teve como objetivo principal conhecer e conceituar a dívida das universidades mineiras com seus fornecedores, para que os gestores financeiros possam agir e não deixar que a existência da dívida com fornecedores atrapalhe as atividades das universidades.

O estudo é um instrumento que pode ser utilizado pelos gestores públicos na compreensão das contas da sua instituição, para que os mesmos adotem medidas para melhorar a gestão orçamentária e financeira. Criando condições para atender mais efetivamente o interesse público.

Conforme os resultados apresentados, a dívida com fornecedores das universidades mineiras representa um valor considerável, visto que no ano de 2015, a dívida total das universidades superou o orçamento discricionário de sete universidades.

As universidades federais mineiras que são mantidas pelo governo federal não enfrentam as mesmas dificuldades financeiras verificadas em alguns estados brasileiros, em que até mesmo os salários dos servidores estão sendo pagos em parcelas. Mas mesmo assim, a existência da dívida com fornecedores representa dificuldades no cumprimento de suas obrigações financeiras.

Em relação às limitações da pesquisa, destaco a falta de estudos sobre o tema que dificultou na elaboração do referencial teórico sobre o objeto estudado.

Durante a coleta dos dados da pesquisa ficou evidente a influência dos restos a pagar nas finanças públicas, visto que o pagamento de despesas de outros exercícios compromete as finanças e dificulta a demonstração da real situação financeira dos órgãos públicos.

Como sugestão de pesquisas futuras, uma análise mais detalhada da dívida com fornecedores do governo federal e também dos estados. E também como esta dívida afeta os preços pagos nas compras governamentais

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José R. Keynes. **Crise e Política fiscal**. Rio de Janeiro: Editora Saraiva,

AFONSO, José R; RIBEIRO, Leonardo. Regra de ouro e crise fiscal. **Revista Conjuntura Econômica**, Out., 2017, p. 22-24.

AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação**, Campinas, v. 13, n. 3, 2008.

ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação**. Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2012.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Finanças públicas**: sumário dos planos brasileiros de estabilização e glossário de instrumentos e normas relacionados à política econômico-financeira. 6. ed. Brasília, 2008.

BORGES, Duscelino Pereira. **A expansão do ensino superior público no Brasil e a questão do financiamento no período 1995-2002**: O caso da Universidade de Brasília. Sociedade e Estado, Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília: v. 20, n. 3, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. **Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm). Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm). Acesso em: 27 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. 1996. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-norma-actualizada-pl.pdf>>, acesso em 21 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Secretaria de Educação Superior**. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/sesu>. Acesso em: 20 de nov. 2017.

BRASIL. SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Glossário**. Disponível em: <http://www.tesouro.gov.br/pt/-/glossario>. Acesso em: 9 mar. 2019.

CARNEIRO, Mariana. **Estados e municípios estão acumulando dívidas**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/06/1786313-estados-e-municipios-estao-acumulando-dividas-diz-economista.shtml>. Acesso em: 4 ago. 2018.

CASTRO, Róbison Golçalves de. LIMA, Diana Vaz de. **Contabilidade Pública**: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem). 2. ed. São Paulo. Atlas: 2003.

CERVO, A.L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica**. 5 ed., São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed/Bookman, 2010.

DUARTE, Cássia Soares; OLIVEIRA, Tatiana Souto Maior de. O financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior: o caso da Universidade Federal de Goiás. **Revista Organização Sistêmica**, Curitiba, 2012.

FAÇANHA, Luís Otávio; MARINHO, Alexandre. **Instituições de Ensino Superior governamentais e particulares**: avaliação comparativa de eficiência. Rio de Janeiro: UFRJ, n. 36, v. 6, nov. 2001.

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

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. – 5. ed. São Paulo, Atlas 2010.

GONTIJO, Fernandes, M.S. FILHO, F.L.P. **Restos a Pagar**: inscrição, execução e cancelamentos. COFF. Brasília. 2002.

GONTIJO, Vander. **Restos a Pagar**: execução financeira. COFF. Brasília. 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas – Foco na Política Fiscal, no Planejamento e Orçamento Público**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Junia. **Universidades federais do interior de Minas Gerais correm risco de fechar**. Estado de Minas, 2017. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2017/08/07/internas\\_educacao,889794/universidades-federais-do-interior-de-minas-correm-risco-de-fechar.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2017/08/07/internas_educacao,889794/universidades-federais-do-interior-de-minas-correm-risco-de-fechar.shtml). Acesso em: 15 nov. 2018.

PIRES, João Batista Fortes de Souza. **Contabilidade pública**. 7. ed. Brasília: Franco & Fortes, 2002.

RAUPP, F.M.; BEUREN, I.M. **Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais**. In: BEUREN, I.M. (Org.). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006. Cap.3, p.76-97.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas**. – 2º ed. – São Paulo, Atlas 2012.

SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (organizadores). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009.

SILVA, J. M. A. **O planejamento e a universidade**. Folha de São Paulo, Tendências e Debates. Opinião, 18 jul, 2001.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a LRF**. 2. ed. São Paulo: Atlas: 2003.

SUZART, Janilson. **Dívida dos governos subnacionais brasileiros: uma análise sob a ótica do federalismo fiscal**. Administração Pública e Gestão Social, Viçosa. v. 5, p. 91-113, 2013.

TESOURO NACIONAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Diversos acessos.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

TRIOLA, M. F. **Introdução à Estatística**. Rio de Janeiro: LTC, 2005

VERGARA, S. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Traduzidos por Daniel Gressi. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.