



PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Proposta Orçamentária da UERJ para 2020

1 - INTRODUÇÃO

Após a grande crise que a UERJ enfrentou, em 2019 o orçamento destinado para a nossa universidade vem em uma curva crescente e o fluxo de pagamentos dos nossos fornecedores, bolsistas e servidores tem sido honrado pelo governo do Estado do Rio de Janeiro.

Por certo, a folga financeira experimentada pelo Estado do Rio de Janeiro se deve, em grande parte, à adesão ao Regime de Recuperação Fiscal - RRF, que desonera o Estado no pagamento com os encargos da dívida. Os aumentos do preço do barril do petróleo e da cotação do dólar em relação à 2016 também contribuíram.

Como relatado em anos anteriores, permanece preocupante a situação financeira do Estado do Rio de Janeiro, pois, após o encerramento do RRF, está previsto o retorno do pagamento dos encargos da dívida e isso, como óbvio, impactará diretamente nas contas do nosso Estado e, em consequência, a UERJ.

Essa realidade e as atuais medidas de contingenciamento da União no orçamento das universidades federais não podem ser desprezadas e compõe o quadro de alerta ainda vigente.

O atual orçamento da UERJ é de R\$ 1.256.350.960,00, na fonte de recursos do Tesouro do Estado, dos quais R\$ 818.521.346,00 são destinados ao pagamento de pessoal e encargos; R\$ 113.653.343,00, para o pagamento de bolsas e contratos com pessoas naturais; e R\$ 126.290.113,00 para pagamento de manutenção (fornecedores, tributos, concessionárias etc).

Na presente data, do total do orçamento da UERJ estão contingenciados R\$ 52.587.245,36, ficando disponível para empenho o valor de R\$ 1.203.763.714,64.

O passivo em Restos a Pagar (despesas liquidadas e não pagas em anos anteriores) com recursos oriundos do Tesouro Estadual está, contabilmente, em R\$ 89.128.450,26 e ainda precisa ser equacionado.

Exercício	RPP a pagar
2014	5.112,94
2015	6.726.755,15
2016	20.634.107,88

2017	22.893.290,74
2018	38.869.183,55
Total Geral	89.128.450,26

Em tributos, somos devedores de aproximadamente R\$ 60 milhões, o que ainda impede que as certidões negativas de débitos sejam expedidas, motivo pelo qual as receitas com convênios têm sofrido queda significativa.

A cota financeira, necessária para a realização do efetivo pagamento, tem sido repassada e está programada, por Decreto, até o final do exercício.

Com esse fôlego orçamentário, já previsto desde o ano passado, pôde-se viabilizar a licitação de algumas obras de melhoria de infraestrutura.

Os elevadores do prédio João Lyra Filho estão finalmente sendo reformados; ganhamos uma livraria com os títulos da EdUERJ; as obras de acessibilidade em vários campi estão sendo licitadas; obras de melhoria no sistema de combate a incêndio estão em fase adiantada; obras de restauração estão sendo realizadas no teatro Odylo Costa; novos servidores e sistemas estão sendo adquiridos para modernização do parque de informática.

No final do ano de 2017, foi aprovada a emenda nº 71 à Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989 – CERJ/89 que altera o seu art. 309 para garantir o repasse de recursos, sob a forma de duodécimos da dotação orçamentária definida na Lei Orçamentária Anual.

Art. 309. A Universidade do Estado do Rio de Janeiro, organizada sob forma de fundação de direito público, **goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial**, para o exercício de suas funções de ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º - O poder público destinará anualmente à Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, **dotação definida de acordo com a lei orçamentária estadual que lhe será transferida em duodécimos, mensalmente**". (grifo nosso)

A emenda foi realizada com uma regra de transição, estabelecendo que em 2018 esse repasse seria de 25% da dotação orçamentária; 50% da mesma dotação em 2019; e 100% em 2020.

Dessa forma, as dotações do orçamento anual para 2020, que será remetido à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro - ALERJ pelo Poder Executivo, deverão ser completamente geridas pela UERJ.

A definição do que compreende o poder de autonomia financeira das universidades está definido nos art. 53 e 54 da Lei nº 9.394/96, (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), permitindo às universidades:

-Elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

- Adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;
- Realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;
- Efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho;
- Firmar contratos, acordos e convênios;
- Aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos, conforme dispositivos institucionais;
- Administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;
- Receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Não é novidade que tais prerrogativas nunca foram completamente exercidas pela UERJ. A explicação para isso é simples: a maior e esmagadora parcela da receita vem do Tesouro do Estado.

Como a UERJ contrai a obrigação perante seus fornecedores e é o Tesouro do Estado quem efetivamente realiza o pagamento, fica a cargo dos gestores do Tesouro a priorização das obrigações contraídas pela UERJ, caso haja falta de recursos, ou, até mesmo, ingerência política.

A autonomia financeira, portanto, só virá com o depósito dos recursos financeiros em conta específica da própria universidade, pois de nada adiantam os poderes conferidos pela legislação se, ao final, o pagamento não for realizado pelo Tesouro, tal como ocorreu na recente crise.

Por isso é de vital importância que a Emenda Constitucional nº 071/2017 se torne efetiva e haja a transferência de recursos financeiros, por meio de duodécimos, em conta corrente específica de titularidade da UERJ.

É o que se espera para 2020!

Caso isso se concretize, com a autonomia financeira plena, a responsabilidade dos gestores das universidades também aumentará.

Infelizmente foi perdida a oportunidade para que as universidades se ambientassem com o que será a nova realidade. Apesar de intensas negociações com o governo passado, o Tesouro do Estado não repassou recursos financeiros para UERJ como determinado pela

Constituição Estadual, continuando a arcar com a responsabilidade pelos pagamentos a fornecedores, o que se repete no presente exercício.

O pleito manifestado por nós era que o percentual estipulado na transição fosse repassado para o pagamento das obrigações decorrentes da manutenção, mas a interpretação de que o mero pagamento de pessoal e encargos já satisfaria o teor da norma constitucional sagrou-se vencedor.

Cumprе notar que o pagamento de folha de pessoal corresponde, atualmente, a aproximadamente 65% do orçamento da UERJ, considerando somente as fontes de recursos provenientes do Tesouro do Estado.

Ainda assim, em sendo os recursos limitados, o Governo do Estado impõe parâmetros e limites orçamentários/financeiros aos seus órgãos com relação aos recursos arrecadados pelo Tesouro, que ainda não foram disponibilizados, mas que constarão no documento a ser apresentado ao Conselho Universitário em momento próprio pela Reitoria da UERJ.

Independentemente disso, devemos estar preparados para apresentar nossa necessidade de melhoria em infraestrutura e investimentos, na medida em que as obras que se iniciarão este ano têm cronogramas que se estendem para os próximos exercícios.

Para elaboração da Proposta Orçamentária de 2020, a Diretoria de Planejamento - DIPLAN desenhou o novo Plano Plurianual (2020/2023), fazendo elencar as grandes obras de infraestrutura que foram analisadas e precificadas pela Prefeitura da UERJ.

Com relação à manutenção do órgão e necessidade de recursos para a folha de pagamento, a DIPLAN, com base nas execuções orçamentárias anteriores e nas demandas da nossa comunidade, já diagnosticou as necessidades de recursos para o próximo exercício.

Com relação às demandas dos servidores da UERJ para questões relativas aos enquadramentos e aumento de vencimentos, haja vista a defasagem salarial imposta pela falta de correção das tabelas de planos de cargos e vencimentos, urge informar que, tal qual as despesas de custeio (manutenção), a inserção dos valores está condicionada aos limites impostos pela Secretaria de Estado de Casa Civil e Governança do Estado Rio de Janeiro, restando à DIPLAN/Reitoria somente se manifestar mediante Ofício, como fora em anos anteriores.

2 - BREVE HISTÓRICO SOBRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ESTATAL

Até a publicação da Lei 4.320¹, de 1964, os orçamentos do governo central (e também dos governos regionais – estados, municípios e Distrito Federal) eram construídos com base

¹ Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

em uma técnica “clássica”, produzindo um orçamento que se limitava a prever a receita do ano e autorizar genericamente as despesas.

Não se podia, na prática, ver demonstrado, no escopo da Lei, os interesses da população ou das instituições públicas, na medida em que não expunha claramente os objetivos que delineavam a peça orçamentária. Nesse método, não havia planejamento do futuro e os recursos das diversas unidades orçamentárias eram fixados com base nos gastos realizados no ano anterior.

Com a evolução do conceito de orçamento/planejamento estatal, passou-se a dar alguma ênfase nas realizações de governo: a Lei orçamentária passa a discriminar as despesas, informando o que será feito com os recursos arrecadados e distribuídos. Esse modelo ficou conhecido como “orçamento de desempenho”. Trata-se de um avanço em relação ao modelo anterior, mas ainda sem vínculo com sistemas de planejamento.

Uma nova técnica orçamentária foi implantada no governo central a partir da promulgação do Decreto-Lei 200, em 1967². Em seu artigo 15, surge a figura do planejamento denominado “Plano Plurianual”, quando determina que

“a ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.”

O vínculo entre o que se planeja e o que se possibilita gastar vem delineado no art. 16 do mesmo Decreto:

“Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.”

Com o orçamento-programa, a dimensão financeira da peça orçamentária começa a ser consequência dos objetivos de governo para um intervalo de tempo determinado. O orçamento se transforma, pelo menos em tese, no instrumento de operacionalização das ações de governo, tendo como base o planejamento antes realizado.

O art. 165 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 estabelece a formulação de três leis, constituindo-se em marcos jurídicos do planejamento do Estado Brasileiro:

- Plano Plurianual (PPA);
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- Lei do Orçamento Anual (LOA).

² Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

3 - PLANO PLURIANUAL (PPA)

3.1 Objetivo

Foram vários os objetivos do constituinte ao impor a realização do PPA. Dentre eles, merece destaque a declaração e a transparência das políticas públicas que serão implantadas, permitindo à população, que elegeu um determinado governo, a análise de um documento demonstrativo de uma visão de futuro.

É obrigatório o alinhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei de Orçamento Anual – LOA aos objetivos do PPA. Assim, novas ações não previstas no PPA não podem ser realizadas, podendo acarretar sanções para o governante que as autorizou.

O PPA do Estado do Rio de Janeiro para o quadriênio 2020-2023 está em fase de elaboração. As ações referentes a elaboração do PPA para o próximo quadriênio e da Lei Orçamentária para o exercício de 2020, disciplinadas por meio do Decreto nº 46.666 e da Resolução nº 28 da Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança – SECCG, já estão em andamento.

Os eventos que determinam a participação da UERJ estão elencados a seguir:

Data	Evento	PPA/LOA
28/03/2019 (realizado)	Reunião de nivelamento estratégico para elaboração do PPA 2020/2023.	PPA
Até 03/04 (realizado)	Indicação dos servidores para composição da Rede de Planejamento	PPA
Entre 08 e 18/04(realizado)	Capacitação Metodologia PPA 2020/2023 - Rede de Planejamento.	PPA
Até 24/05	Indicação gestores do SIPLAG - módulos PPA	PPA
Até 07/06	Reuniões técnicas para elaboração da programação setorial.	PPA
Entre 03 e 14/06	Capacitação Gestores do SIPLAG.	PPA
03/06 a 21/06	Lançamento das informações no SIPLAG relativas à: ESTIMATIVA DA RECEITA - Detalhamento das rubricas de receita estimadas para 2020, 2021, 2022 e 2023 com as respectivas metodologias e memórias de cálculo. CADASTRAMENTO DE CONVÊNIOS, com execução prevista em 2020, 2021, 2022 e 2023.	LOA
Até 28/06	Lançamento no SIPLAG da proposta setorial relativa à estrutura da programação do PPA	PPA
Até 12/07	Lançamento no SIPLAG das informações relativas à quantificação de metas físicas e projeção de despesas do PPA.	PPA
Até 12/07	Lançamento no SIPLAG da proposta setorial relativa às metas e prioridades da LDO 2020.	PPA

17/07 a 09/08	Lançamento das informações no SIPLAG, relativas a: PREVISÃO DA DESPESA - LOA 2020 - Detalhamento da despesa com a estrutura de Ações definida LEGISLAÇÃO E ATRIBUIÇÕES.	LOA
30/09	Encaminhamento dos Projetos de Lei do PPA 2020/2023 e do Orçamento para 2020 à Assembleia Legislativa.	PPA/LOA

A proposta no novo Governo é a de implantar um modelo de planejamento voltado para resultados, fazendo do PPA uma ferramenta gerencial. Dentro dessa visão a proposta da SECCG é a criação de programas multissetoriais, com a integração dos órgãos de governo para, que juntos, busquem soluções para os problemas comuns.

3.2 - Características do PPA

O inciso XXIII do art. 85 da CRFB/88 determina que o Poder Executivo é o responsável pela elaboração do PPA e que deve obrigatoriamente submetê-lo à análise e aprovação do Poder Legislativo.

O PPA é o instrumento que visa atender a um planejamento de quatro anos à frente do exercício em que está sendo elaborado.

Interessante notar que cada governante, em seu primeiro ano de mandato, prepara um PPA para os quatro anos seguintes (o último alcança outro mandato). Isso significa que o novo governante administra seu primeiro ano de governo submisso às regras estipuladas no PPA criado pelo governo anterior.

Dentro da visão da nova Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança:

“O planejamento na área pública deve expressar os compromissos estabelecidos pelo Governo com a sociedade para a construção de uma nova realidade. Para orientar a sua atuação na direção definida, são estabelecidas estratégias de governo, que se alcançadas em conjunto, resultarão em conquistas efetivas para as demandas da sociedade.”³

O PPA, dessa forma, define o que deve ser feito, indicando os objetivos estratégicos, os programas, as ações e os benefícios que serão gerados e entregues à população. O art. 209⁴ da CERJ/89 torna obrigatória a elaboração do PPA no âmbito estadual.

Com a aprovação do PPA pela ALERJ, o projeto de Lei é encaminhado ao Governador do Estado para sanção.

³ Manual de elaboração do PPA 2020-2023. p.15.

⁴ Art. 209 – “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual; [...]”

3.3 - Estrutura do PPA

O PPA contém as seguintes informações:

-Matriz Estratégica de Governo: Compreende os eixos que estruturam a atuação do Governo, consubstanciados nos Macro objetivos de Governo, a partir dos quais são formuladas as estratégias setoriais, a cargo de cada órgão da administração estadual;

-Matriz Estratégica Setorial: definida a partir das estratégias de Governo, compreende os Macro objetivos e Objetivos no nível setorial que constituem a base para elaboração dos programas;

-Programação Setorial: definida a partir dos Objetivos Setoriais, contendo os Programas, as Ações e os Produtos, com suas respectivas metas, através dos quais será possível alcançar os Macro objetivos de Governo e Setoriais, além de cumprir as atribuições inerentes às funções do Estado e enfrentar problemas específicos.

Estrutura-se por meio de um conjunto de Programas, consolidadores de ações com objetivos em comum. Distintos setores de governo (unidades orçamentárias) podem apresentar programas em comum.

É a ação que mobiliza recursos para entregar um bem ou serviço (denominado “produto”), que colabora para resolver ou atenuar determinado problema.

Na elaboração do PPA 2020-2023 o eixo estratégico de Governo em que a Universidade está inserida é o de Desenvolvimento Humano e Social.

Foram propostos à Universidade a criação de 04 (quatro) programas: Programa de Atenção à Saúde; Programa de Gestão das Unidades de Saúde; Programa de Ensino Superior; Programa de Gestão das Unidades de Ensino Superior.

Como ainda está em elaboração, deixamos de colocar a estrutura do PPA 2020-2023, sob pena de erro na informação. Esperamos que no documento remetido ao Conselho Universitário, tal informação já esteja disponível e poderá ser apresentada.

3.4 - Tipos de despesas contempladas

Somente são elencadas no PPA as despesas finalísticas e as despesas com projetos que compõem os recursos alocados nas ações.

São ações finalísticas as que são desenvolvidas para atender as atividades-fim da instituição. No caso de uma universidade, são nelas alocados os recursos para custeio e

investimentos, visando tornar possível a continuação das atividades da tríplice missão: ensino, pesquisa e extensão. Em especial, no caso da UERJ, por exemplo, os pagamentos aos residentes, bolsistas etc. estão contidos em ações finalísticas.

As ações classificadas como projetos têm características específicas, limitadas no tempo com datas previstas para seu início e final, além de cronograma de realização para o seu acompanhamento. Nesse caso, ainda no contexto universitário, pode-se classificar como projeto a realização de uma obra de grande vulto para uma unidade acadêmica ou mesmo a criação de um novo polo educacional ou de pesquisa.

Não são computados no PPA as despesas com pessoal e custeio de despesas não finalísticas (manutenção).

A – Não constantes do PPA

1 - Pessoal e Encargos Sociais – cuida de alocar recursos com o pagamento de pessoal e encargos.

2 - Prestação de Serviços entre Órgãos Estaduais – cuida de alocar recursos para as despesas com imprensa oficial e combustível.

3 - Manutenção das Atividades Operacionais / Administrativas – Cuida de alocar despesas com a manutenção da UERJ (limpeza, vigilância, conservação etc.).

4 - Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública – Cuida de alocar despesas com o pagamento de concessionárias de serviço público (água, luz etc.).

5 - Despesas Obrigatórias de caráter Primário – cuida de despesas com o pagamento de requisição de pequeno valor, INSS, PASEP etc.

B – Constantes do PPA

6 - Apoio à Residência na UERJ - Os programas de residência têm como finalidade a especialização dos profissionais após a conclusão de suas graduações, possibilitando acumular novas técnicas e tecnologias em benefício da população. Nesse sentido, a finalidade da ação é apoiar financeiramente os programas de residência na UERJ.

7 - Integração UERJ/Sociedade - A UERJ detém inúmeras competências que necessitam de atividades específicas para sua disseminação. Isso é feito através dos programas de pós-graduação (lato e stricto sensu), além das atividades de extensão. Atividades de consultoria e prestação de serviços específicos são oferecidos, unindo competências acadêmicas com administrativas para atender às demandas sociais e econômicas da sociedade carioca - principalmente -, obtendo um pequeno adicional de recursos que se juntam àqueles oriundos do Tesouro estadual.

8 - **Incentivo à Permanência Discente** - Fixar o estudante na Universidade, objetivando a conclusão de seu curso de graduação, buscando reduzir a evasão escolar.

9 - **Apoio à Formação do Estudante** – UERJ - Melhorar a qualidade da formação dos alunos da UERJ. O cumprimento da grade curricular não é o suficiente para capacitar o aluno para o mercado de trabalho - seja na carreira acadêmica, carreira pública ou iniciativa privada. Para seu complemento, o aluno é incentivado a desenvolver atividades práticas relacionadas com sua graduação. Alguns cursos possuem, em sua grade curricular, disciplinas que envolvem trabalhos de campo ou práticas em laboratório ou salas de aula. Muitas dessas atividades, desenvolvidas externamente à UERJ, ocorrem em locais distantes das salas de aula, exigindo a concessão de auxílios para deslocamento, alimentação e, eventualmente, pernoite.

10 – **Apoio ao CAp UERJ** - Desenvolver atividades ligadas ao desenvolvimento da educação básica, apoiando a manutenção e ampliação do CAp UERJ.

11 - **Desenvolvimento Técnico e Científico** - Registrar as atividades de pesquisa e extensão financiadas com recursos de convênios, que podem ser acompanhadas por convênio, pela Fonte de Recursos Detalhada. Concentrar numa única ação as atividades desenvolvidas com recursos de convênios e as eventuais contrapartidas exigidas pelos cedentes.

12 - **Ampliação e Reequipamento da UERJ** - Modernizar e ampliar as instalações universitárias para garantir o bom funcionamento das atividades da UERJ em ensino e pesquisa. Manter a capacidade de ensino e pesquisa, atualizando conhecimento que, na maioria das vezes, exige novos equipamentos e domínio de processos técnicos e tecnológicos. Adicionalmente, novos cursos de graduação e pós-graduação precisam ser criados, em função da especialização natural que surge em vários ramos do conhecimento, exigindo novos cursos e processos.

13 - **Desenvolvimento do Ensino, da Pesquisa e da Extensão** - Ampliar a oferta com a criação de novos cursos e a abertura de novas vagas, nos cursos de graduação, pós-graduação e extensão. Criação de novos cursos e aumento de turmas em cursos há existentes, via concurso vestibular da UERJ, em paralelo ao dimensionamento dos recursos necessários para sua efetiva realização, como professores, técnicos, orçamentários, etc. O projeto considera que, para sua realização, é necessário do aporte de recursos adicionais.

14 - **Operacionalização do HUPE** - Garantir o pleno funcionamento do Hospital Universitário Pedro Ernesto, possibilitando o exercício pleno das competências dominadas pelos profissionais de saúde que ali atuam. A ação registra a operação do HUPE, que atende à população fluminense, recebendo recursos do Sistema Único de Saúde - SUS em retribuição às atividades de atendimento médico, cirúrgico e exames laboratoriais e de imagem realizadas pelo corpo médico e técnico do Complexo de Saúde.

16 - **Recuperação e Modernização do HUPE** - Recuperação dos prédios do complexo hospitalar do Hospital Universitário Pedro Ernesto - HUPE, atendendo também à

recuperação das instalações elétricas/hidráulicas, de esgoto, gases, vácuo, em sua grande parte ainda contemporâneas à construção do Hospital, hoje operando de forma precária, não só pela obsolescência, mas também pelas modificações de layout que possibilitaram aumentar a capacidade instalada do HUPE, inclusive com a introdução de novas especialidades médicas e cirúrgicas. As redes lógica e de telefonia se ressentem de atualizações tecnológicas que possibilitem maior integração entre as diversas áreas do hospital, agilizando processos e reduzindo burocracia. A aquisição de equipamentos médico-hospitalares é também uma necessidade permanente, pelo desgaste provocado pelo uso constante, sem intervalos regulares e, por conseguinte, sem agenda fixa para manutenção.

3.5 – Futuras revisões

Anualmente, o PPA sofre o processo de revisão, realizado a partir dos resultados do ano anterior e das mudanças de perspectivas e cenários. A conjugação desses dois grupos de variáveis pode determinar ajustes nos objetivos e metas.

Ao longo dos quatro anos de vigência, cada PPA recebe até quatro revisões. As revisões antecedem a elaboração da proposta orçamentária de cada ano, haja vista a necessária correlação entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

A UERJ, como fundação da administração indireta do Estado do Rio de Janeiro, está vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTI e suas iniciativas devem estar relacionadas com os macro-objetivos do setor estabelecidos pela Secretaria.

4 - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO é condição *sine qua non* para a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA, informando os limites e estipulando condições para a arrecadação de receita e realização de despesas.

4.1 - Inserção Constitucional

A LDO orienta e determina a forma como a LOA será construída, definindo metas e prioridades da administração pública.

De acordo com o art. 209 da Constituição Estadual, a LDO “orientará a elaboração orçamentária, compreendendo as prioridades e metas em consonância com o PPA, mas restrita ao exercício financeiro subsequente”.

O projeto da LDO deve ser encaminhado pelo Poder Executivo à ALERJ até o dia 15 de abril de cada ano. A ALERJ deve devolvê-lo para sanção até, no máximo, 17 de julho.

4.2 – Finalidade

Como o planejamento realizado pelo PPA apresenta múltiplas ações e projetos, existe a necessidade de priorização e escalonamento no tempo dessas ações, haja vista a limitação dos recursos financeiros e do princípio da anualidade a que é submetido o orçamento público.

Assim, a LDO faz a conexão entre planejamento de 4 anos (representado pelo PPA) e as ações necessárias para seu sucesso, detalhadas no orçamento anual, impondo diretrizes de execução e prioridades. Também fazem parte da LDO as possíveis alterações na legislação tributária e na política das agências de fomento e um estudo do cenário macroeconômico para o exercício seguinte.

4.3 - LDO 2020

A LDO ainda não foi aprovada, mas o projeto de lei⁵, de iniciativa do chefe do Poder Executivo, já foi remetido à ALERJ e contém os seguintes e principais pontos:

1 – Promover o desenvolvimento humano e social da população fluminense por meio da oferta integrada de serviços e programas de assistência social, educação, geração de emprego e renda, saúde, habitação, além de atividades esportivas, de lazer e culturais, com vistas a viabilizar a inclusão social, mitigar as causas de ruptura das relações de sociabilidade e resgatar os valores cívicos da sociedade;

2 – A receita corrente líquida projetada para 2020 na LOA será de R\$ 59.417.489.000,00, representando um aumento de 3,47%⁶ em relação à estimativa para 2019; a despesa será fixada em R\$ 68.050.475.000,00, representando um aumento de 3,95%⁷ ao valor estabelecido para 2019, demonstrando que o desequilíbrio fiscal de anos anteriores ainda persistirá em 2020;

3 – Eventuais concessões de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal a qualquer título, só poderão ser autorizadas desde que verificada, previamente, a disponibilidade orçamentária para atendimento do acréscimo de despesa decorrente, mantida a exigência da Lei específica para todas estas matérias, observados, em especial, os arts. 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/ 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

⁵ Projeto de Lei 365/2019 (dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei do orçamento anual de 2020 e dá outras providências, com o Anexo de Metas e Prioridades – Desenvolvimento Humano e Social.

⁶ Conforme registrado na página 105 do livro da PLOA 2019 (Lei 8055/2018), a receita corrente líquida do estado do Rio de Janeiro para 2019 foi estimada em R\$ 57.426.675.000,00. Disponível no endereço http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalPlanejamentoOrçamento/2_ppa_ldo_loa/ldo/ldo2019_lei_final.pdf?lve.

⁷ O Projeto de LDO para 2019 fixava o valor de R\$ 65.460.325.000,00 como Despesa Líquida.

4- A LOA trará previsão para um Plano de Demissão Voluntária – PDV, ressaltando que o cargo público que vagar ficará extinto.

Como cenário macroeconômico, para 2020, o preço do barril de petróleo projetado está estimado em US\$ 60,00, com a cotação do câmbio para o dólar em R\$ 3,72, em média.

O quadro a seguir foi extraído do documento “Proposta de LDO para 2020”, disponível no sítio da SEFAZ. Na ALERJ, está cadastrado como Projeto de Lei nº 365/2019.

Tabela 1.1
Parâmetros Macroeconômicos

ESPECIFICAÇÃO	2019	2020	2021	2022
PIB nacional (variação % anual)	2,48	2,58	2,50	2,50
Taxa de Câmbio (R\$/US\$ - valor médio anual)	3,68	3,72	3,75	3,83
IGP-DI (variação % anual)	4,25	4,00	4,00	4,00
IPCA (variação % anual)	3,87	4,00	3,75	3,75
Taxa Selic (média anual)	6,50	7,69	8,00	8,00
PIB (valor absoluto em R\$ milhões)	7.238.186	7.717.194	8.216.447	8.737.678

Fonte: Boletim Focus/Banco Central do Brasil – 15/02/2019

Nota: PIB 2018 - IBGE- 6,827 bilhões (acumulado no ano em valores correntes)

5 - LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

A Lei Orçamentária Anual - LOA também está prevista no artigo 209 da CERJ/89, não pode conter matéria estranha à previsão de receitas e despesas para o ano de vigência e divide-se em grandes grupos: orçamento fiscal⁸, orçamento da seguridade social⁹ e orçamento de investimentos das empresas estatais.

A LOA, para ter validade como peça orçamentária, precisa ser sancionada pelo governador e publicada no Diário Oficial. Apenas a partir daí é possível iniciar, via de regra, a execução das despesas nela registradas.

A data usual para essa publicação é o mês de janeiro, primeiro mês do exercício financeiro a que se refere a LOA.

5.1 - Objetivo

⁸ Refere-se ao orçamento do Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e administração indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público (<http://www2.camara.leg.br/glossario/o.html>).

⁹ Conjunto integrado de ações de iniciativa do poder público e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (<http://www2.camara.leg.br/glossario/o.htm>).

A LOA traz, em seus anexos, a distribuição dos recursos orçamentários para o exercício financeiro pertinente, demonstrando a forma com que o governo pretende utilizar os recursos previstos para arrecadar.

Esse instrumento legal permite que qualquer cidadão verifique como o governo está utilizando os recursos previstos, acompanhando a aplicação desses recursos e solicitando informações sobre a forma como as despesas estão acontecendo.

O governo, por meio da Secretaria Estado de Fazenda - SEFAZ, criou uma página denominada “Portal Transparência”, com várias informações sobre a execução do orçamento do Estado e o rol de pagamentos efetuados.

5.2 - Execução Orçamentária

Executar o orçamento significa utilizar os recursos disponíveis para a satisfação de uma necessidade da administração. A execução dos recursos próprios deve acompanhar suas receitas, planejando de forma criteriosa as ações que serão realizadas.

A utilização dos recursos do Tesouro depende da liberação da dotação orçamentária (necessária para realização do empenhamento) e da quota financeira (necessária para liquidação da despesa, em alguns casos e imprescindível para o pagamento). A existência de saldo orçamentário (crédito disponível) não garante a despesa, que depende de quota financeira para o efetivo pagamento.

Recursos arrecadados, passa-se à execução orçamentária que, salvo raríssimas exceções permitidas em Lei, compreende três fases: empenhamento, liquidação e pagamento.

O empenhamento constitui-se na primeira fase da despesa e é considerado como o ato que gera obrigação para o ente público, conforme o *caput* do artigo 58 da Lei 4.320/64, estabelecendo que “o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento [...]”¹⁰.

A emissão da Nota de Empenho (NE) depende da existência prévia da Nota de Autorização de Despesa (NAD), emitida por autoridade competente (o ordenador de despesa).

A fase do empenhamento permite o acompanhamento do orçamento e seus saldos. Esse controle traz a possibilidade de evitar que despesas sejam realizadas sem a existência de orçamento suficiente para suportá-la.

Com a implantação de sistemas informatizados dedicados à contabilidade pública e todos os seus detalhes, a hipótese de efetuar uma despesa (emitir uma Nota de Empenho) sem cobertura orçamentária é cada vez mais remota. Hoje, o Estado do Rio de Janeiro utiliza

¹⁰ Disponível em <https://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/legislacao/lei-no-4320> . Consulta em 05/04/2016.

o Sistema de Administração Financeira do Estado – SIAFE-RIO, sistema que substituiu o SIAFEM a partir de 1º de janeiro de 2016.

A Liquidação consiste na verificação do direito do credor, ou seja, da constatação da entrega do bem ou serviço nas especificações determinadas anteriormente na proposta detalhe, documento emitido pela Administração Pública que informa a sua necessidade.

Um procedimento utilizado normalmente para efetuar essa liquidação é chamado de “ateste” ou “atestação”, que significa declarar formalmente na nota fiscal que o item foi entregue conforme os detalhes solicitados.

O Pagamento verifica-se após a Liquidação da despesa.

O valor devido ao credor é preparado para ser pago por meio da emissão da “Programação de Desembolso” (PD) em nome daquele credor, que receberá o valor através de depósito bancário por transferência de recursos realizada pelo Tesouro do Estado do Rio de Janeiro.

O pagamento somente poderá ser efetuado após a liquidação da despesa.

Com a obrigatoriedade de repasse em duodécimos (art. 309-A da CERJ) para as universidades estaduais, espera-se que todo o procedimento legal seja realizado pela própria universidade, inclusive com o pagamento aos credores sendo realizado com recursos existentes em conta bancária específica de titularidade da UERJ.

Isso fará com que o gestor da UERJ possa contar com a necessária previsibilidade e a certeza de que, assumindo uma obrigação, poderá honrá-la.

5.2.1 - Histórico da Execução Orçamentária da UERJ – Despesas com recursos do Tesouro

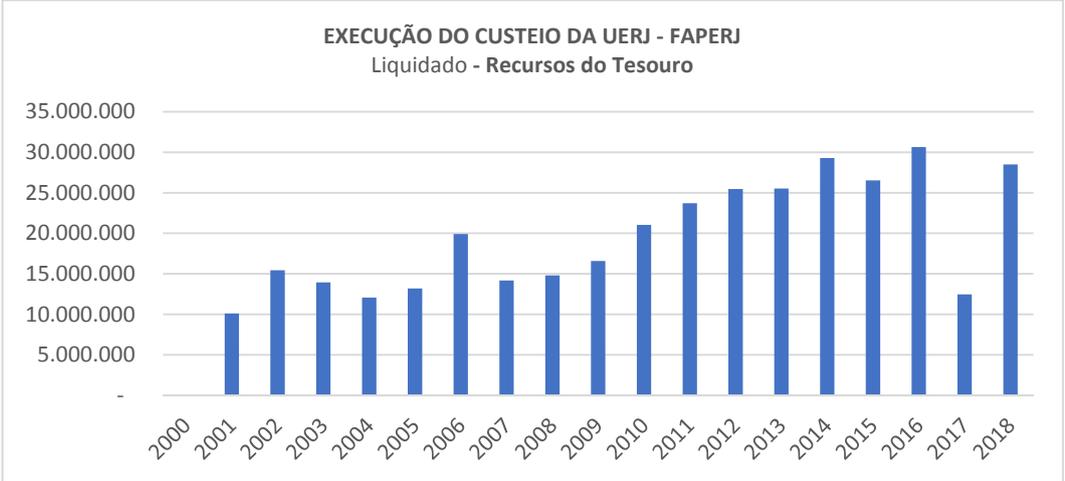
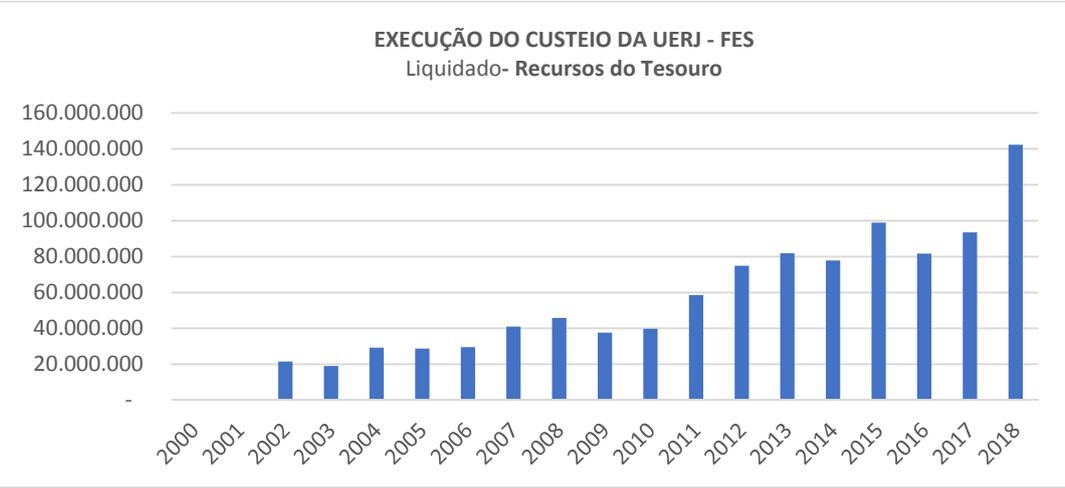
Para uma melhor compreensão do cenário orçamentário da UERJ, apresentamos a evolução das despesas em um lapso temporal um pouco mais dilatado.

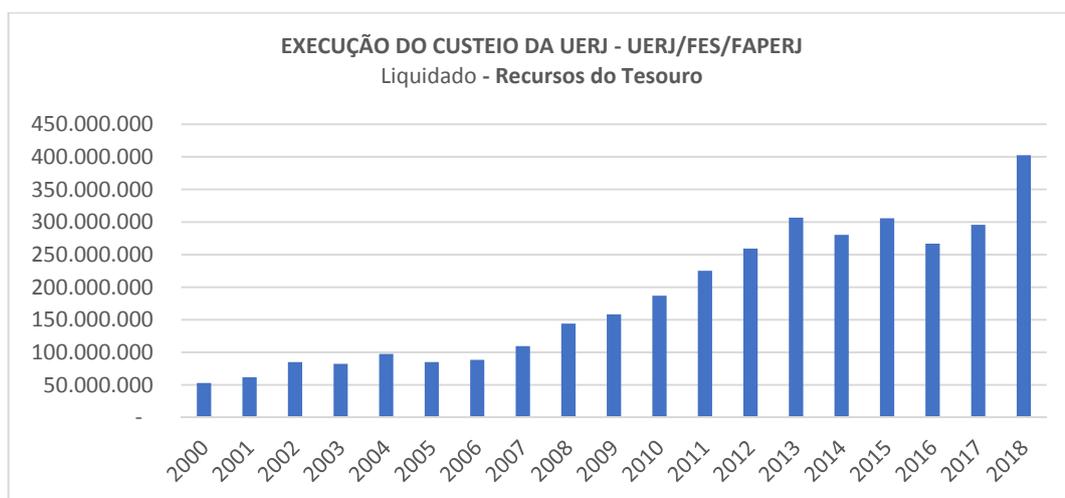
Como já explicado em documentos anteriores, a UERJ geri recursos advindos de várias Unidades Orçamentárias, com maior relevância para o Fundo Estadual de Saúde – FES, que concentra as despesas com o HUPE, e a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ, que arca com as despesas com as bolsas de produtividade.

No custeio¹¹, a tabela abrange o período de 2000 a 2018.

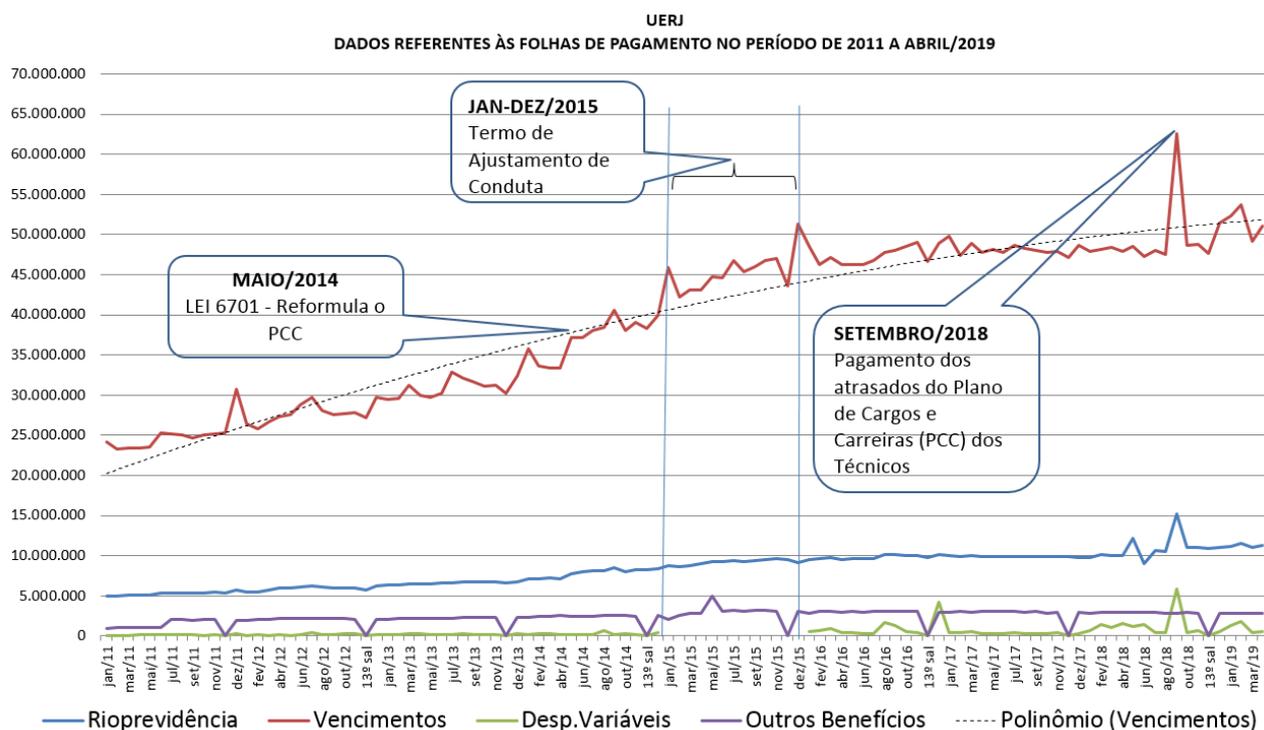
O gráfico abaixo demonstra um crescimento na utilização de recursos em custeio (bolsas e manutenção e despesas obrigatórias) da UERJ e do HUPE a partir de 2008.

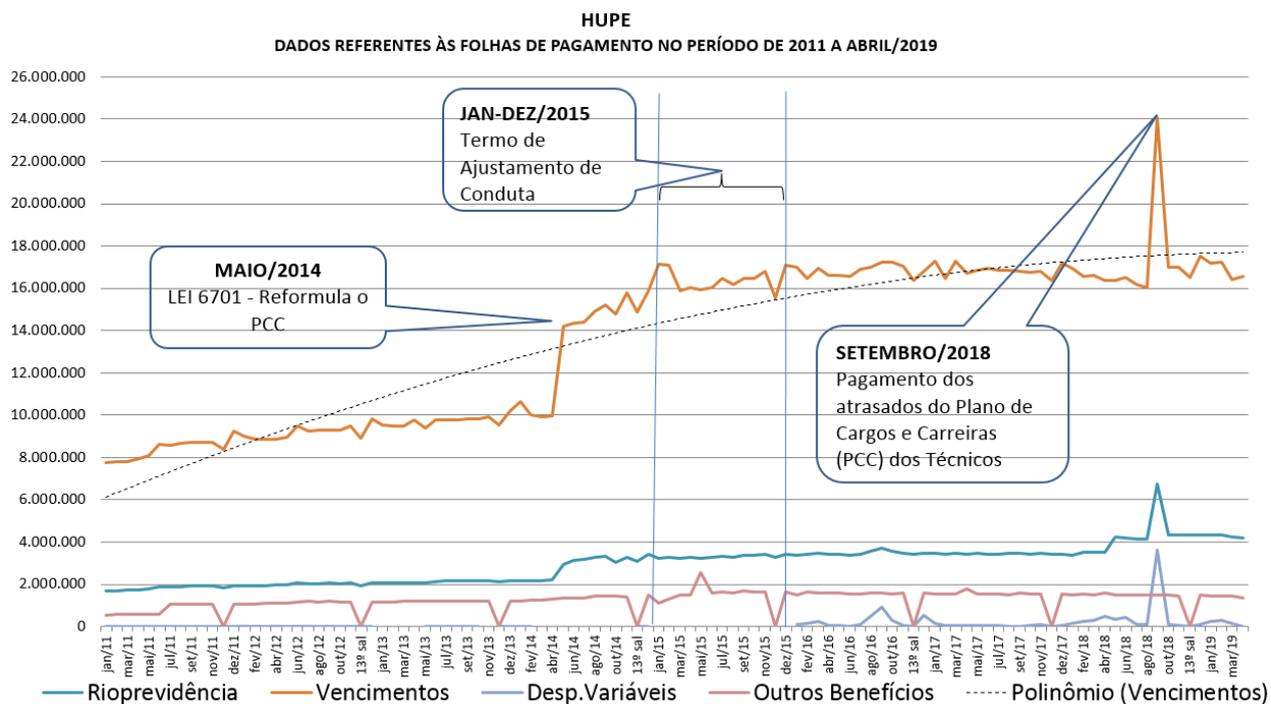
¹¹ Sobre custeio, ver o item 5.5.2 - “Estrutura da Proposta Orçamentária da UERJ”.





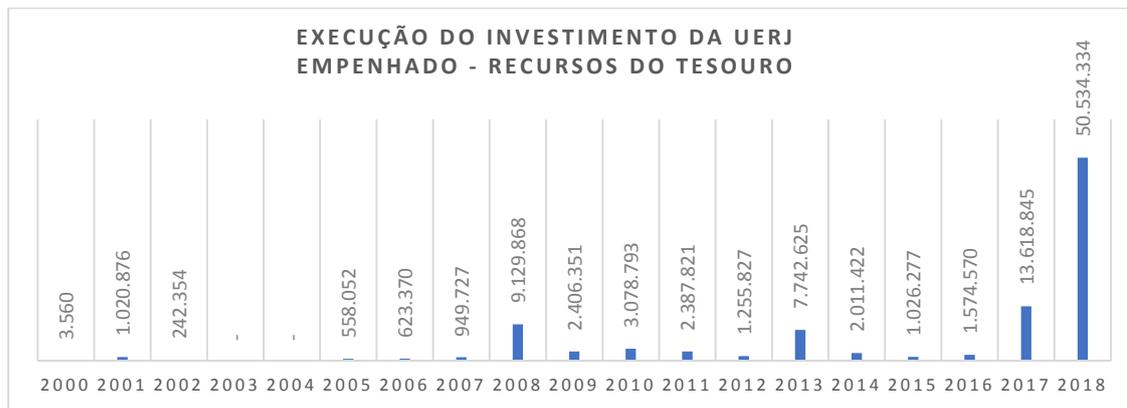
A evolução da folha de pessoal encontra-se demonstrada abaixo.

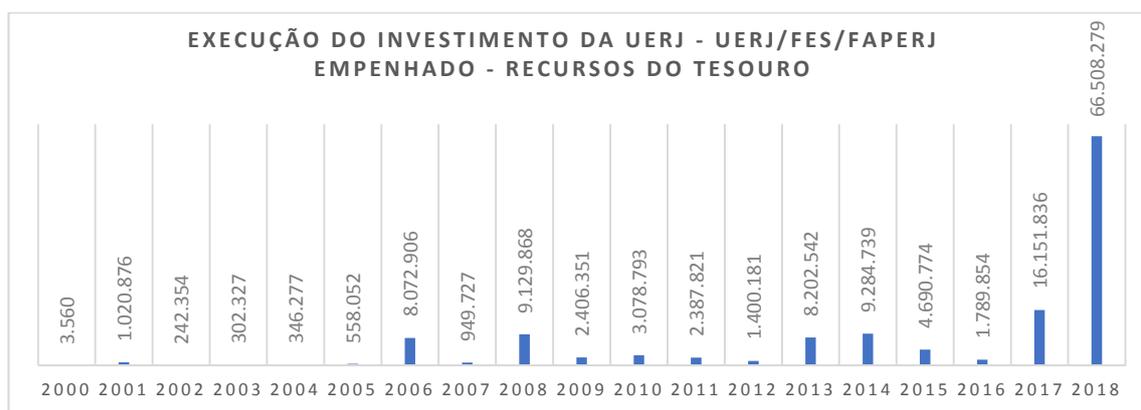




Quanto aos investimentos, temos:

GRÁFICO DE INVESTIMENTOS





Nota-se que ocorreu uma despesa com investimento mais significativa em 2018, existindo ainda premente necessidade de que outros patamares mais elevados sejam praticados sob pena de obsolescência do parque universitário.

5.3 Elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA começa a ser preparada no primeiro semestre de cada ano, a partir da divulgação de uma “agenda de eventos” publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. A UERJ terá que cadastrar no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão - SIPLAG sua proposta para o governo do Estado até o início de agosto de 2019.

Importante realçar, mais uma vez, que a previsão da receita do Tesouro do Estado (fonte de recursos 100) e do Adicional de ICMS (fonte de recursos 122) para o futuro exercício fiscal é realizada pela SEFAZ e é, a partir dela, que os limites impostos aos órgãos do Estado, incluindo a UERJ, são definidos.

Compete às Unidades Orçamentárias do Estado fazerem a previsão das receitas que são diretamente arrecadadas.

No caso da UERJ temos:

- 1 - Arrecadação própria (fonte de receita 230);
- 2 - Convênios (fonte de receita 212);
- 3 - SUS (fonte de receita 225).

Os valores apresentados pela UERJ à SEFAZ para a previsão das receitas nessas fontes serão os limites impostos.

Disponibilizados os limites, as despesas podem ser lançadas no sistema. Esses lançamentos se orientam pelo planejamento da UERJ para o exercício seguinte, no que tange às despesas de pessoal, custeio e pela consolidação dos projetos de desenvolvimento institucional e de infraestrutura aprovados pelo Conselho Universitário - CONSUN

Pode acontecer que o total do orçamento aprovado pelo CONSUN para as fontes de receita 100 e 122 seja maior que os limites impostos pela SEFAZ. Os valores que ultrapassarem esses limites não podem ser registrados como “expansão”, pois o sistema de registro das dotações não permite.

Apesar disso, conforme realizado em outros exercícios, todas as pretensões manifestadas pelo CONSUN serão encaminhadas ao Excelentíssimo Senhor Governador e para a SEFAZ por meio de ofício da Reitoria.

O quadro a seguir faz uma comparação entre as Propostas Orçamentárias aprovadas pelo Conselho Universitário, os orçamentos iniciais de cada ano e a execução desse orçamento (usando-se o valor liquidado como referência).

PROPOSTA APROVADA, ORÇAMENTO INICIAL, EXECUÇÃO
APENAS RECURSOS DO TESOIRO DO ESTADO - R\$ 1,00

Ano	PO aprovada pelo CONSUN	Dotação Atualizada	Execução (liquidado)
2014	2.346.977.254	790.113.830	790.067.374
2015	1.672.321.568	991.386.181	924.516.029
2016	1.261.441.951	965.166.951	947.227.788
2017	2.231.745.017	1.003.045.793	993.449.746
2018	1.370.060.342	1.120.449.403	1.111.741.690
2019	1.308.672.294	1.256.350.960	

Levando em consideração as dotações geridas pela UERJ, nelas incluídas os recursos vindos do FES e FAPERJ, temos o seguinte quadro de execução orçamentária da despesa:

ORÇAMENTO INICIAL E EXECUÇÃO(UERJ/FES/FAPERJ)
APENAS RECURSOS DO TESOIRO DO ESTADO - R\$ 1,00

Ano	Orçamento Inicial	Execução (liquidado)
2014	1.002.722.884	1.184.301.262
2015	1.331.621.575	1.345.640.374
2016	1.384.335.988	1.357.816.806
2017	1.438.836.697	1.385.211.832
2018	1.494.657.812	1.610.642.955
2019	1.769.099.835	

5.4 Emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)

Até 30 de setembro, o governo do Estado encaminha à ALERJ a mensagem com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e seus anexos, onde constam a distribuição das despesas por unidade orçamentária e sua consolidação sob diferentes enfoques.

Recebido o PLOA, a ALERJ inicia sua avaliação. É nesse momento que os interessados intercedem junto aos parlamentares, bancadas e comissões para a apresentação de emendas ao projeto. Historicamente, a UERJ tem sido contemplada com importantes recursos orçamentários derivados dessas emendas, mas que em sua maioria ficam contingenciados, impossibilitando a utilização.

Até 31 de dezembro, a PLOA modificada é devolvida ao Poder Executivo para ser sancionada, com ou sem vetos, pelo Governador do Estado e publicada no Diário Oficial.

5.5 - Proposta Orçamentária da UERJ para 2020

Como em anos anteriores, a DIPLAN/REITORIA, a partir das informações da execução do orçamento de exercícios anteriores, disponíveis SIAFE/RJ, pode diagnosticar as despesas que são imprescindíveis à manutenção dos serviços da UERJ e a sua folha de pessoal e de bolsistas, podendo estabelecer uma previsão adequada para essas naturezas de despesas para o exercício seguinte.

Importante esclarecer que durante a execução no exercício fiscal podem ser realizadas modificações orçamentárias para adequar o orçamento às demandas que eventualmente surjam no seu decorrer, compensando-se dotações existentes em uma ação para acrescentar recursos em outra ação orçamentária.

5.5.1 - Cronograma

Abaixo apresenta-se o cronograma com as etapas para a elaboração da Proposta Orçamentária para 2020.

CRONOGRAMA DA PO 2020 – ETAPAS E RESPONSÁVEIS

	ETAPA	RESPONSÁVEL	DATA
1	Consolidação da Proposta Orçamentária.	DIPLAN/REITORIA	12/07/2019
2	Estabelecimento dos limites impostos pela SEFAZ	SEFAZ	17/07/2019
3	Encaminhamento do relatório da PO 2020 ao Reitor.	DIPLAN	22/07/2019
4	Envio do relatório da PO 2020 para a SECON	REITOR	
5	Prazo final para aprovação da Proposta pelo CONSUN	CONSUN	07/08/2019
6	Prazo final para colocar as dotações da PO no sistema	DIPLAN	09/08/2019

5.5.3 - Estimativa das Receitas e fixação das despesas da UERJ

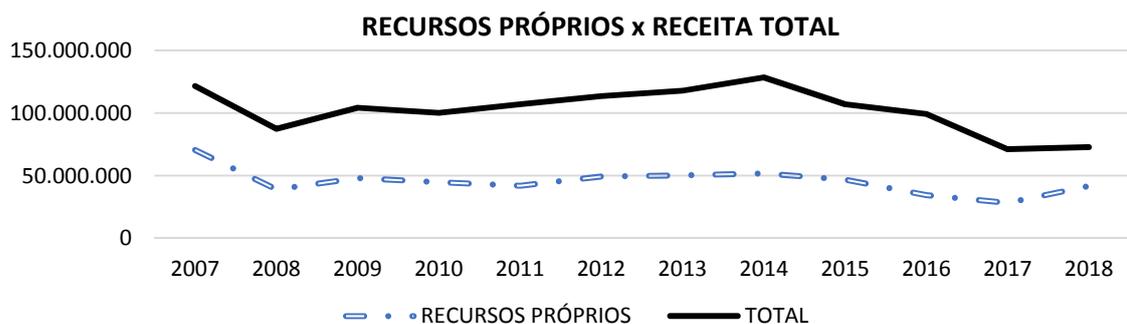
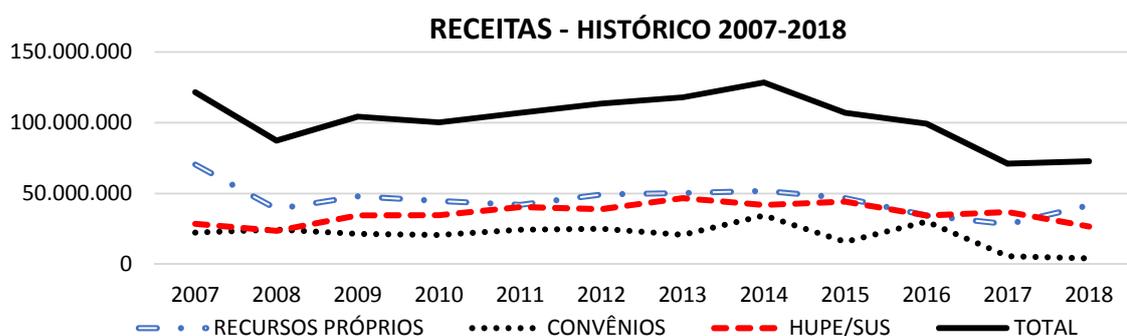
Como dito alhures, as receitas próprias da UERJ constituem-se nas diretamente arrecadadas (230), derivadas de convênios firmados (212) e decorrentes do pagamento pelo SUS de serviços hospitalares (225).

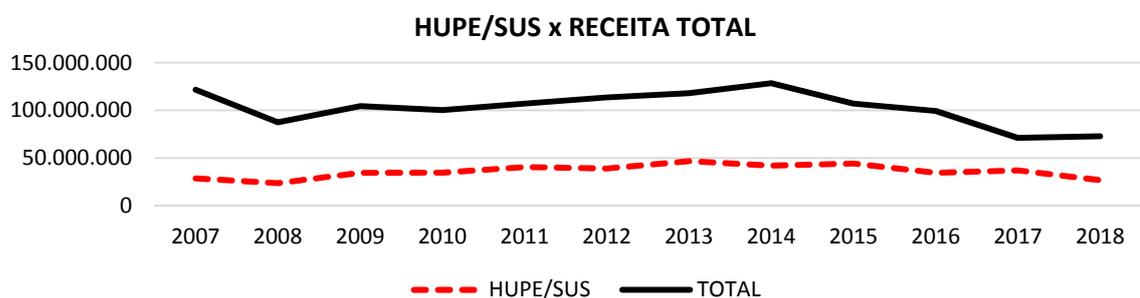
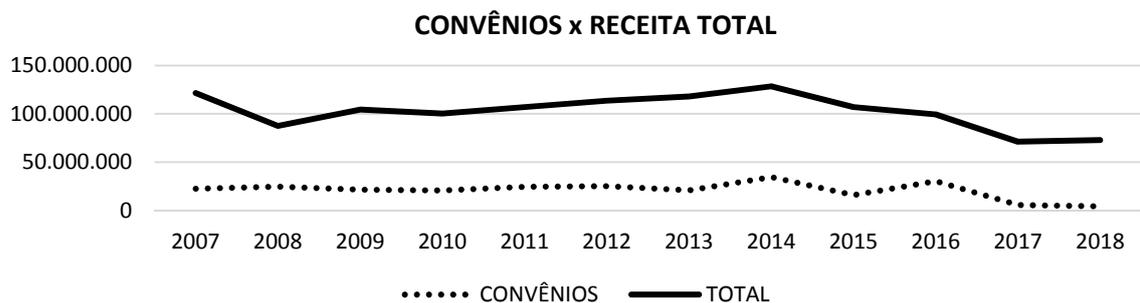
Para melhor entendimento do comportamento das receitas nos últimos anos, seguem quadros da evolução de cada uma delas:

RECEITAS PRÓPRIAS - 2007-2018

Por Fonte de Receita - R\$ 1,00

EXERCÍCIO	RECURSOS PRÓPRIOS	CONVÊNIOS	HUPE/SUS	TOTAL
2007	70.522.872	22.434.934	28.626.704	121.584.510
2008	39.082.466	24.641.882	23.676.762	87.401.110
2009	48.086.375	21.590.970	34.594.015	104.271.360
2010	44.778.821	20.723.659	34.691.067	100.193.547
2011	42.016.793	24.442.265	40.518.335	106.977.393
2012	49.385.055	25.110.230	39.072.252	113.567.537
2013	50.347.214	20.821.520	46.750.396	117.919.130
2014	51.866.597	34.547.441	41.985.787	128.399.825
2015	46.834.494	15.904.646	44.258.901	106.998.041
2016	34.539.807	30.221.026	34.551.304	99.312.137
2017	28.365.051	5.712.759	37.001.019	71.078.829
2018	41.754.686	4.230.542	26.752.645	72.737.874





Como se pode verificar, todas as receitas arrecadas pela UERJ vêm caindo desde 2015, estabilizando-se, em baixo patamar, em 2018. Como já mencionado, no atual exercício, a UERJ permanece negativada na Certidão de Débitos Federais.

5.5.3.1 - Memória de cálculo da estimativa das receitas arrecadadas pela UERJ para 2020

A estimativa de receita para as fontes 212, 230 e 225 já estão consolidadas.

FONTE	VALOR EM R\$
212	23.703.954
225	51.640.845
230	53.082.320

Os dados foram remetidos pelas áreas responsáveis pela arrecadação (DAF, DICONV, CEPUERJ, CEPED, Vestibular, HUPE e PPC) dos recursos e informados à DIPLAN.

Abaixo segue quadro detalhando as receitas de outras fontes.

UERJ - PROJEÇÃO DA RECEITA 2020

NATUREZA DA RECEITA		F	2020
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO		
1.3.1.0.01.1.1.01	Aluguéis e Arrendamentos - Principal	230	2.520.000
1.3.1.0.01.1.1.02	Aluguéis e Arrendamentos - Outras Receitas de Aluguéis – Principal	230	804.000

1.3.1.0.01.2.1.04	Foros, Laudêmios e Tarifas de Ocupação - Taxas de Ocupação de Imóveis – Principal	230	120.000
1.3.2.1.00.1.1.02	Remuneração de Depósitos Bancários - Poupança - Principal	230	312.000
1.3.2.1.00.5.1.02	Juros de Títulos de Renda - Cotas Renda Fixa - Principal	225	420.000
1.3.2.1.00.5.1.02	Juros de Títulos de Renda - Cotas Renda Fixa - Principal	230	456.000
1.5.0.0.00.1.1.03	Receita Industrial - Receita da Indústria Editorial e Gráfica – Principal	230	156.000
1.6.1.0.01.1.1.01	Serviços Administrativos e Comerciais Gerais - Principal	230	15.281.660
1.6.1.0.02.1.1.01	Inscrição em Concursos e Processos Seletivos - Principal	230	12.665.000
1.6.1.0.04.1.1.01	Serviços de Informação e Tecnologia – Principal	230	492.000
1.6.2.0.02.1.1.01	Serviços de Transporte – Principal	230	1.200.000
1.6.3.0.01.1.1.01	Serviços de Atendimento à Saúde – Principal	225	51.220.845
1.6.3.0.01.1.1.01	Serviços de Atendimento à Saúde – Principal	230	16.735.660
1.7.2.8.10.9.1.01	Outras Transferências de Convênio dos Estados - Principal	212	7.843.497
1.9.2.2.99.1.1.01	Outras Restituições – Principal	230	600.000
1.9.9.0.99.1.1.99	Outras Receitas - Primárias - Demais Receitas - Principal	230	120.000
2.4.1.8.10.9.1.01	Outras Transferências de Convênios da União - Principal	212	15.860.457
2.4.7.0.00.1.1.01	Provenientes de Pessoas Físicas - Principal (*)	230	1.620.000
TOTAL			128.427.119
TOTAL FONTE 212			23.703.954
TOTAL FONTE 225			51.640.845
TOTAL FONTE 230			53.082.320

() Aquisição de equipamentos para projetos de pesquisa, com financiamento de órgãos de fomento, como FAPERJ, CNPQ, FINEP, etc. (recursos entregues aos pesquisadores)*

Sendo o que nos cabia informar, estamos à disposição para elucidar quaisquer dúvidas que por ventura surjam à Reitoria e aos membros do Conselho Universitário, bem como a toda sociedade uerjiana, informando que a DIPLAN disponibiliza a execução orçamentária atualizada da UERJ e outros indicadores em sua página (www.diplan.uerj.br).

Cordialmente,

Equipe DIPLAN

Alfredo de Souza Coutinho Neto

Luiz Teixeira Lemos

Maria Leonor Ribeiro Marques Portugal

Fábio Pereira Duarte

Marcelo Ferreira de Moraes

Marilene Vianna Vettore Marinho

Rio de Janeiro, 03 de junho de 2019