

## GESTÃO ORÇAMENTÁRIA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: DESAFIOS, PRÁTICAS E TENDÊNCIAS

BUDGET MANAGEMENT IN BRAZILIAN FEDERAL UNIVERSITIES: CHALLENGES,  
PRACTICES AND TRENDS

GESTIÓN PRESUPUESTARIA EN LAS UNIVERSIDADES FEDERALES BRASILEÑAS:  
DESAFÍOS, PRÁCTICAS Y TENDENCIAS

Luis Fernando Oliveira Duarte<sup>1</sup>  
Emerson Gervásio de Almeida<sup>2</sup>

**RESUMO:** Diante das restrições fiscais da EC nº 95/2016 e do Novo Arcabouço Fiscal, as universidades federais enfrentam crescente pressão por eficiência e sustentabilidade financeira. Este trabalho sistematizou, via revisão de literatura, os desafios, práticas e tendências da gestão orçamentária nessas instituições, analisando 17 estudos publicados entre 2017 e 2025 nas bases BDTD e Portal de Periódicos CAPES. Os principais desafios identificados envolvem fatores externos, como desarticulação entre planejamento e execução, influências políticas e informais na distribuição de verbas e ineficiências administrativas. Em resposta, destacam-se práticas e tendências voltadas à transparência, governança e otimização de recursos, incluindo modelagem preditiva de custos, atração de capital privado, orçamentos participativos, sistemas de informação e criação de indicadores de gestão. Contudo, a pesquisa evidenciou a falta de homogeneidade nessas ações, indicando que, devido às especificidades de cada instituição, as soluções adotadas não produzem necessariamente os mesmos impactos em diferentes contextos universitários.

1

**Palavras-chave:** Gestão. Orçamento. Universidade Federal.

**ABSTRACT:** Faced with the fiscal constraints of Constitutional Amendment No. 95/2016 and the New Fiscal Framework, federal universities encounter growing pressure for efficiency and financial sustainability. Through a literature review, this study systematized the challenges, practices, and trends in budget management across these institutions, analyzing 17 studies published between 2017 and 2025 in the BDTD and CAPES Periodicals Portal databases. The primary challenges identified involve external factors, misalignment between planning and execution, political and informal influences on fund allocation, and administrative inefficiencies. In response, practices and trends aimed at transparency, governance, and resource optimization stand out, including predictive cost modeling, attracting private capital, participatory budgeting, information systems, and the establishment of management indicators. However, the research highlighted a lack of homogeneity across these actions, indicating that, due to institutional specificities, solutions adopted in one university do not necessarily produce the same outcomes in different academic settings.

**Keywords:** Management. Budget. Federal University.

<sup>1</sup>Mestrando no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Mestrado Profissional) em Gestão Organizacional (PPGGO) da Universidade Federal de Catalão, Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Goiás e contador na Universidade Federal de Catalão.

<sup>2</sup>Docente do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Mestrado Profissional) em Gestão Organizacional (PPGGO) da Universidade Federal de Catalão e Pró-Reitor de Administração e Finanças na Universidade Federal de Catalão, Doutor e Mestre em Planejamento e Gestão do Espaço Urbano pela Universidade Federal de Uberlândia.

**RESUMEN:** Ante las restricciones fiscales de la Enmienda Constitucional N.º 95/2016 y el Nuevo Marco Fiscal, las universidades federales enfrentan una creciente presión por la eficiencia y la sostenibilidad financiera. Este trabajo sistematizó, mediante una revisión de la literatura, los desafíos, prácticas y tendencias de la gestión presupuestaria en dichas instituciones, analizando 17 estudios publicados entre 2017 y 2025 en las bases BDTD y el Portal de Periódicos CAPES. Los principales desafíos identificados abarcan factores externos, desarticulación entre planificación y ejecución, influencias políticas e informales en la asignación de recursos e ineficiencias administrativas. En respuesta, destacan prácticas y tendencias orientadas a la transparencia, la gobernanza y la optimización de recursos, tales como modelos predictivos de costos, atracción de capital privado, presupuestos participativos, sistemas de información y creación de indicadores de gestión. Sin embargo, la investigación evidenció la falta de homogeneidad en estas acciones, lo que indica que, debido a las especificidades de cada institución, las soluciones adoptadas no generan necesariamente los mismos impactos en distintos contextos universitarios.

**Palabras clave:** Gestión. Presupuesto. Universidad Federal.

## INTRODUÇÃO

As políticas públicas dispõem do orçamento como uma ferramenta para transformar objetivos em realidade (Mello, 2022). A gestão ineficiente das políticas públicas acarreta a deterioração do quadro fiscal do Estado à medida que implica redução desnecessária de espaço fiscal. Nesse sentido, a dimensão qualitativa do gasto público, que se atenta às questões como eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental, afeta diretamente a sua dimensão quantitativa, que se ocupa de assuntos como equilíbrio das contas públicas, resultado fiscal, volume e trajetória da dívida pública (Bijos, 2014).

No contexto brasileiro recente, a preocupação com a dimensão quantitativa do gasto culminou na adoção de medidas de austeridade fiscal para equilibrar as contas públicas, como a Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC nº 95/2016), que limitou o crescimento da despesa por vinte anos, acrescido apenas pela inflação, a partir de 2017 (Brasil, 2016). Recentemente, o Novo Arcabouço Fiscal o substituiu por um modelo mais flexível, que permite o aumento da despesa desde que não supere 70% do crescimento real da receita, limitado a 2,5% ao ano (Brasil, 2023). Apesar da flexibilidade, as instituições públicas continuam operando em um cenário de limitações orçamentárias permanentes, o que mantém a pressão por eficiência do gasto.

Com a instituição da EC nº 95/2016, as universidades federais foram submetidas a condições orçamentárias mais rígidas, tendo seus valores nominais diminuídos para níveis inferiores aos observados em 2011. No tocante à possibilidade de arrecadação de recursos

próprios, a conjuntura instituída a partir de 2016 também gerou efeitos deletérios com a diminuição progressiva do espaço orçamentário reservado para tal alternativa (Santos Júnior, 2022).

O cenário de subfinanciamento das universidades é agravado pela administração deficiente dos recursos financeiros e humanos que elas dispõem (Santos, Boaventura de Sousa, 2013). A extensão desse problema foi quantificada por Rolim *et al.* (2020), que analisaram 61 universidades e constataram uma eficiência média de 79,2% em 2015. Isso significa que 20,8% dos insumos empregados naquele ano foram desperdiçados devido à ineficiência. Um dos fatores de influência foi o atributo da gerência, ou seja, o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

Nessa conjuntura, a autonomia financeira das universidades federais passou a depender da diversificação das fontes de financiamento. Tais fontes incluem as transferências de outros órgãos governamentais (ministérios e entes federativos), o aporte de capital privado (proveniente de empresas) e a geração de receita própria (Clark, 2001).

Esta última categoria engloba doações, rendimentos de investimentos, exploração de propriedade intelectual patenteada e receitas oriundas da prestação de serviços. Para que essa diversificação seja sustentável, as instituições são impelidas a desenvolver uma cultura empreendedora permanente que lhes permita responder com agilidade às demandas externas e buscar novas oportunidades de prospecção e otimização dos recursos (Clark, 2001).

Nessa perspectiva, a gestão orçamentária nas universidades federais brasileiras é marcada por desafios de naturezas endógena e exógena que impactam diretamente a consecução de seus objetivos institucionais. Portanto, é indispensável o desenvolvimento e a implementação de estratégias que não apenas promovam a mitigação dos problemas identificados, mas que também induzam a adoção de práticas inovadoras e de maior eficiência administrativa.

Neste panorama, a questão central que orienta este estudo é: quais são os desafios, as práticas e as tendências na gestão orçamentária das universidades federais brasileiras? Assim, o objetivo principal deste trabalho é sistematizar, por meio de uma revisão de literatura, o *corpus* de conhecimento relativo aos desafios, às práticas e às tendências que caracterizam o processo de gestão orçamentária no contexto dessas instituições.

## MÉTODOS

Este trabalho se configura como uma revisão de literatura, cujo objetivo central é consolidar os relatos sobre os desafios, práticas e tendências da gestão orçamentária nas universidades federais brasileiras. Conforme aponta Gil (2024), uma das principais finalidades dessa abordagem é promover um levantamento do conhecimento existente para, assim, identificar as lacunas na área pesquisada.

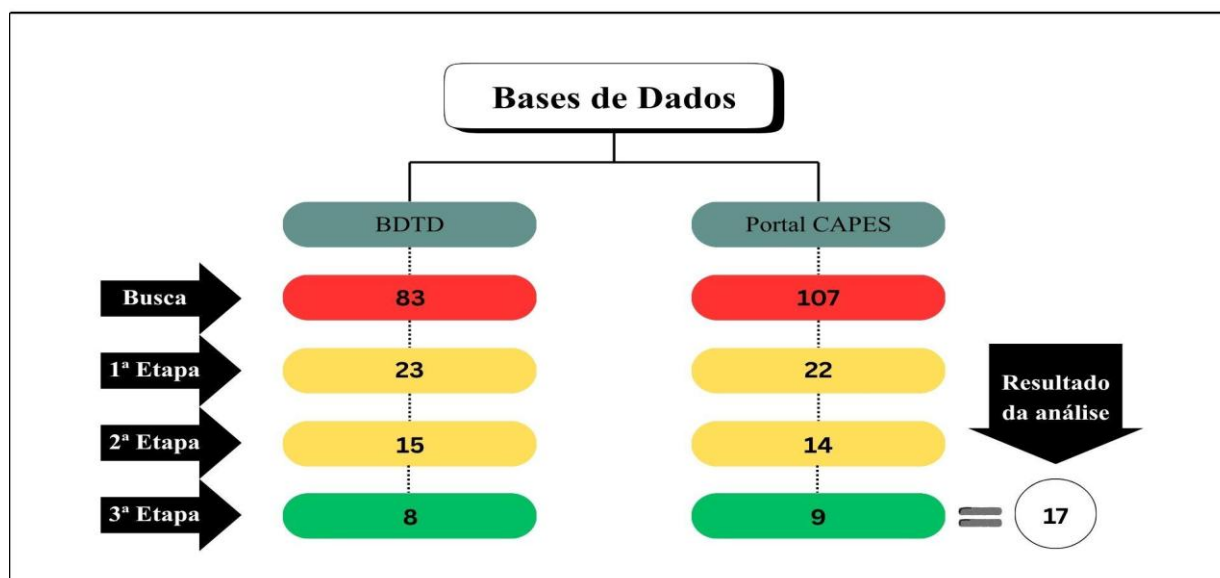
Para responder à questão norteadora, a pesquisa bibliográfica utilizou como fontes a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) e o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A BDTD, uma base de dados mantida pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) em parceria com a CAPES, oferece um vasto acervo de teses e dissertações. O Portal de Periódicos da CAPES complementa essa busca ao disponibilizar um acervo virtual de artigos científicos.

No planejamento da revisão, seguiu-se o princípio metodológico de que a identificação das palavras-chave é o primeiro passo para a localização de materiais relevantes (Creswell, 2010).

Na BDTD, a estratégia de busca utilizou o operador booleano “and” para combinar as palavras-chave “gestão orçamentária” AND “universidade” ao passo que, no Portal CAPES, optou-se por uma ligeira variação para expandir os resultados: “gestão” AND “orçamentári\*” AND “universidade”. O truncamento, com a utilização do asterisco (\*), garantiu a indexação dos termos “orçamentário” e “orçamentária”, e a separação dos termos “gestão” e “orçamentária” no Portal CAPES permitiu um rastreamento mais abrangente.

O processo de seleção dos trabalhos seguiu três fases: uma de triagem, onde se aplicaram os critérios de inclusão e exclusão, e duas de elegibilidade. Inicialmente, os artigos passaram por uma primeira triagem (etapa 1) baseada na análise do título e resumo, para uma eliminação rápida. Em seguida, na segunda (etapa 2), foi realizada uma leitura focada nas palavras-chave, introdução e conclusão do material restante. A terceira e última etapa (validação final) consistiu na leitura do texto completo ou na técnica de leitura rápida (*skimming*) dos documentos, garantindo a validação da sua elegibilidade para compor a amostra final da pesquisa (Figura 1).

**Figura 1** - Diagrama do fluxo de processo de seleção dos trabalhos, 2017 - 2025



**Fonte:** Duarte e Almeida (2025)

A busca inicial, delimitada pelo período de 2017 a 2025 e focada exclusivamente em publicações nacionais e revisadas por pares, em função do objeto de estudo envolver universidades federais brasileiras, resultou em 190 documentos: 83 teses ou dissertações e 107 artigos. Essa escolha se justifica pelo foco em universidades federais brasileiras e pela necessidade de investigar os impactos diretos das medidas de austeridade fiscal (notadamente a EC nº 95/2016) na realidade dessas instituições.

A partir desse volume inicial, os trabalhos passaram pelas três fases de triagem:

Etapa 1 (Título e Resumo): foram selecionados 45 trabalhos (23 teses/dissertações e 22 artigos).

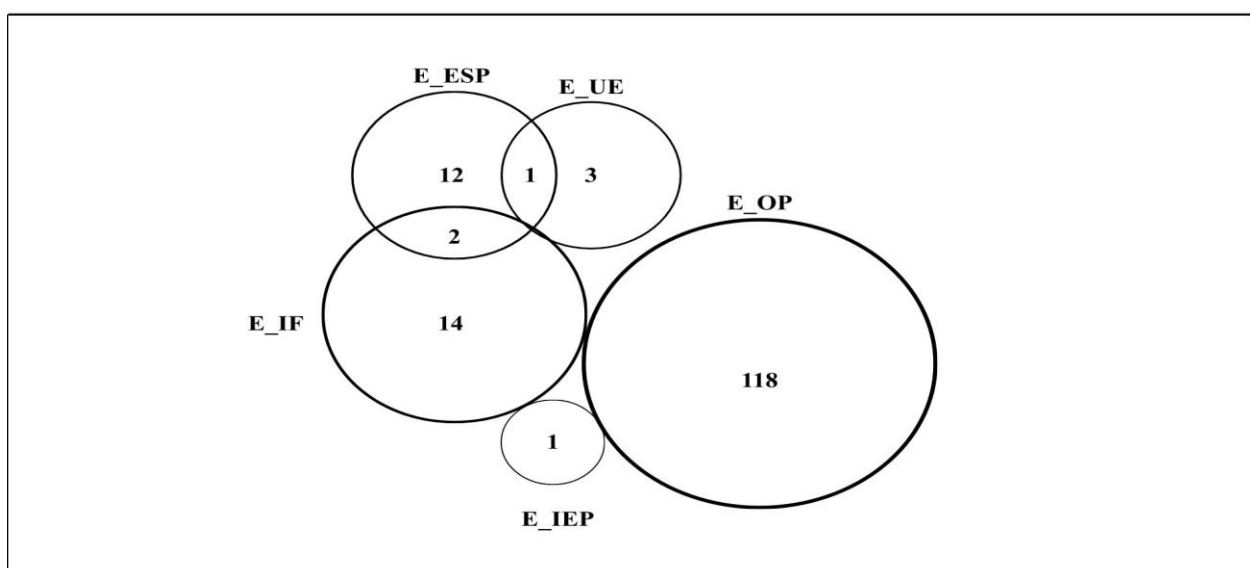
Etapa 2 (Palavras-chave e Introdução/Conclusão): houve a triagem de 29 trabalhos (15 teses/dissertações e 14 artigos).

Etapa 3 (Leitura na íntegra): a amostra final de elegibilidade foi composta por 17 trabalhos (oito dissertações e nove artigos), que constituíram o *corpus* desta revisão.

Na primeira etapa, a eliminação dos documentos foi conduzida por meio de dois grupos principais de critérios de exclusão: exclusão por foco institucional e por foco temático. No foco institucional, foram descartados trabalhos que não se concentravam em Universidades Federais

Brasileiras, abrangendo: órgãos públicos ou empresas não universitárias (E\_OP), institutos federais (E\_IF), universidades estaduais (E\_UE) e instituições de ensino privadas (E\_IEP). Enquanto no foco temático, foram eliminados trabalhos que, apesar de abordarem universidades federais, tratavam de aspectos muito específicos e não relacionados à gestão orçamentária (E\_ESP). É importante notar que três trabalhos apresentaram sobreposição, sendo descartados por dois critérios concomitantemente (Figura 2).

**Figura 2** - Análise Quantitativa dos Critérios de Exclusão



**Fonte:** Duarte e Almeida (2025)

Após a realização da segunda e terceira etapas, que envolveram a análise aprofundada do conteúdo e a validação final da elegibilidade dos documentos restantes, o *corpus* de pesquisa foi definido. Chegou-se ao total de 17 trabalhos selecionados, sendo oito dissertações e nove artigos. O detalhamento completo desses documentos, incluindo autoria, ano e foco temático, está apresentado nos Quadros 1 e 2.

**Quadro 1** - Artigos de Periódicos

| N | Referência                       | Título                                                                                                                                                |
|---|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | (Junqueira <i>et al.</i> , 2018) | Fatores Inibidores da Institucionalização do Processo Orçamentário em uma Instituição Federal de Ensino Superior                                      |
| 2 | (Silva <i>et al.</i> , 2018)     | Práticas de Gestão Pública em Cenário de Contingenciamento Orçamentário: um estudo exploratório em uma Instituição de Ensino Superior da Região Norte |

|   |                                    |                                                                                                                                                                                                                              |
|---|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3 | (Melo <i>et al.</i> , 2018)        | Tomada de decisão em orçamento: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina                                                                                                                                             |
| 4 | (Erasmus <i>et al.</i> , 2019)     | Integração do Processo de Planejamento e Orçamento por meio do Sistema SIE                                                                                                                                                   |
| 5 | (Evangelista <i>et al.</i> , 2020) | Indicadores de avaliação da gestão orçamentária universitária – um estudo de caso para a Universidade de Brasília                                                                                                            |
| 6 | (Silva; Carvalho, 2021)            | Eficiência Contratual sob Restrições Orçamentárias e Financeiras: Indicações de Práticas de Gestão de Serviços de Energia Elétrica, Água e Esgoto, Limpeza, Conservação e Vigilância para a Universidade Federal de Rondônia |
| 7 | (Silveira; Meyer, 2021)            | O Potencial de Contribuição das Parcerias Público-Privadas (PPP) para a Gestão Universitária: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina                                                                               |
| 8 | (Lacerda; Andrade, 2021)           | Ação Empreendedora no Setor Público: O “Pós-compra” de uma Universidade Pública de Minas Gerais                                                                                                                              |
| 9 | (Raposo <i>et al.</i> , 2023)      | Desafios para a Implantação de um Escritório Estratégico de Projetos na Universidade Federal Rural de Pernambuco                                                                                                             |

**Fonte:** Duarte e Almeida (2025)

7

Os desafios representam os problemas, dificuldades e obstáculos estruturais ou conjunturais que as instituições enfrentam ao tentar aplicar a gestão orçamentária. As práticas referem-se às ações, métodos, instrumentos ou rotinas que as universidades já utilizam no seu dia a dia para executar e gerenciar o orçamento. E as tendências são os movimentos, inovações ou caminhos futuros para onde a gestão orçamentária está se direcionando.

#### Quadro 2 - Teses e Dissertações

| N | Referência           | Título                                                                                                                                      |
|---|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Marques (2018)       | Planejamento e gestão orçamentária da Universidade Federal de Campina Grande /PB: proposição de um modelo participativo                     |
| 2 | Medeiros Neto (2019) | Capacitação em orçamento público para os docentes gestores universitários do Campus I da UFPB: por uma execução orçamentária com eficiência |
| 3 | Lyrio Neto (2019)    | Análise da gestão orçamentária na Universidade Federal da Bahia (UFBA)                                                                      |
| 4 | Nonaka (2020)        | Restos a pagar não processados como indicador de eficiência na gestão orçamentária                                                          |

|   |                |                                                                                                                                                                                                    |
|---|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5 | Lopes (2021)   | A Governança e o orçamento impositivo na Universidade Federal do Pará                                                                                                                              |
| 6 | Martins (2022) | Manutenção predial na UFMS: uma previsão de custos a partir de série temporal com uso do modelo de Suavização Exponencial Simples (SES)                                                            |
| 7 | Santos (2022)  | Gestão orçamentária participativa na educação superior: um diagnóstico na Universidade Federal da Paraíba                                                                                          |
| 8 | Mauad (2023)   | Um estudo propositivo e comparativo da gestão dos recursos orçamentários de investimentos da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) com outras cinco Universidades federais entre 2015 e 2021 |

**Fonte:** Duarte e Almeida (2025)

Após a seleção dos 17 trabalhos, a etapa seguinte consistiu na síntese e análise de conteúdo dos documentos. A análise de conteúdo foi orientada pelos eixos conceituais centrais deste estudo: desafios, práticas e tendências da gestão orçamentária nas universidades federais. Este procedimento garantiu que os resultados da revisão abordassem de forma estruturada as três dimensões propostas pelo objetivo da pesquisa, culminando, assim, na consolidação do panorama da gestão orçamentária nestes órgãos, que será detalhado na próxima seção.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

A consolidação dos achados desta revisão de literatura abrange os desafios, práticas e tendências de gestão orçamentária nas universidades federais brasileiras. Com base na análise do corpus final dos 17 trabalhos selecionados, o artigo busca apresentar um panorama dos desafios - entendidos como os problemas, dificuldades e obstáculos estruturais ou conjunturais -, das práticas - que se referem às ações, métodos ou rotinas utilizadas - e tendências - que sinalizam os movimentos, inovações e caminhos futuros. O intuito final é propor soluções ou direcionamentos a partir do diagnóstico do que está sendo feito e pesquisado.

### Eixo I: Desafios da Gestão Orçamentária

As universidades federais brasileiras lançam mão da gestão orçamentária para viabilizar os gastos com as suas atividades finalísticas e, assim, entregar produtos e serviços de qualidade. Contudo, a escassez de recursos orçamentário-financeiros nessas instituições as leva a ofertar mais produtos e serviços com os mesmos recursos (Evangelista *et al.*, 2020). Esse cenário comprova-se, por exemplo, na Universidade Federal de Roraima (UFRR), onde o montante disponibilizado para o custeio da instituição não acompanhou o crescimento da sua estrutura e

de suas atividades, resultando em projeção de déficit para os anos de 2020 e 2021 entre o orçamento de custeio e as obrigações contratuais (Silva; Carvalho, 2021).

Para mitigar o problema, em uma universidade federal localizada na Amazônia Ocidental, os gestores adiaram atividades ou priorizaram alguns investimentos em detrimento de outros, postergando o atendimento de demandas urgentes. Além disso, a falta de previsibilidade do contingenciamento de recursos por parte do Governo Federal influencia negativamente no planejamento da instituição, pois põe em risco a aquisição de materiais e contratação de serviços (Silva *et al.*, 2018).

O contexto de restrição orçamentária conduz a uma nova conjuntura, na qual, à medida que o orçamento discricionário das universidades recua, há um recrudescimento da importância das Emendas Parlamentares Individuais (EPI) no seu financiamento. Tal fato é evidenciado na redução de 12,39% no orçamento de custeio e capital da Universidade Federal do Pará (UFPA) entre os anos de 2016 e 2020 (Lopes, 2021). Concomitantemente, o montante de EPIs cresceu 417% no mesmo período. A mesma situação fica evidenciada em uma universidade federal localizada no Nordeste, cujo orçamento para custeio das suas atividades encolheu 22% de 2017 a 2020 (Santos, Leonardo, 2022).

Esses resultados demonstram o dilema da gestão: enquanto a prospecção de recursos via articulação política com parlamentares se torna essencial para a sustentabilidade, esse movimento compromete a autonomia financeira das instituições. De acordo com Boaventura de Sousa Santos (2013), a perda de prioridade da universidade pública entre os bens públicos produzidos pelo Estado se traduz na indução da crise institucional por via da crise financeira.

Além dos desafios inerentes aos fatores externos supracitados, como a crise de financiamento e a de autonomia financeira das universidades federais brasileiras, também existem aqueles relacionados a fatores internos, como a dissociação entre planejamento e execução orçamentária. No estudo que analisa a gestão orçamentária da Universidade Federal da Bahia, os resultados indicam que não existe uma prática institucional de elaboração do orçamento junto às unidades; o orçamento não é utilizado como instrumento de planejamento e controle para o desenvolvimento institucional; o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) não é utilizado na prática para fins de planejamento e gestão orçamentária, cumprindo uma função meramente formal e burocrática; e o regime de cotas orçamentárias para as unidades

acadêmicas, baseado principalmente em dimensões físicas, gera assimetrias na disponibilização de recursos (Lyrio Neto, 2019).

Ainda a respeito do planejamento orçamentário e distribuição de recursos nas unidades, observa-se em uma outra instituição federal de ensino a centralização na Reitoria das decisões e do processo “*top-down*” na elaboração do orçamento, o que ocasiona uma superestimação dos gastos e subestimação das receitas pelos gestores de unidades de ensino em função da assimetria informacional (Junqueira *et al.*, 2018). A principal consequência desse fato é a criação de relações personalistas e de interações políticas informais para a liberação de recursos, ou seja, o uso político e a barganha para gerenciamento dos recursos contribuem para o agravamento do problema.

Nessa perspectiva, verifica-se que a gestão ineficiente dos Restos a Pagar Não Processados (RPNP) também constitui um desafio interno relevante. Os RPNP representam despesas orçamentárias legalmente empenhadas — ou seja, com a devida reserva de dotação — mas cujo pagamento não foi integralmente concluído até o final do exercício financeiro. O tema, inclusive, é objeto de análise de um trabalho sobre a eficiência orçamentária nas universidades (Nonaka, 2020). O estudo verificou que o montante de despesas inscritas em RPNP nas instituições apresentou um grande crescimento de 2008 a 2013. A região Norte liderou o comprometimento do orçamento com RPNP (27%), enquanto a região Centro-Oeste foi a que menos inscreveu proporcionalmente (18%). Os resultados sugerem que a gestão dos RPNP nas universidades é, em geral, ineficiente, indicando uma falha em executar o orçamento planejado no tempo correto e perpetuando, de acordo com o Acórdão nº 1039/2006 do Tribunal de Conta da União, um “orçamento paralelo”. Essa situação pode comprometer o planejamento e a transparência, afetando a qualidade dos gastos públicos.

Outro exemplo de ineficiência na execução orçamentária foi observado na Universidade Federal de Paraíba (UFPB) em 2018, quando a soma dos recursos discricionários não executados atingiu R\$507.010,00. Esse fato, adicionado à escassez de recursos, agrava o cenário da universidade. Após entrevista com os gestores da instituição, constatou-se que os seus maiores desafios na assunção do cargo eram a falta de conhecimento da estrutura administrativa, das normas e rotinas orçamentárias e financeiras e a ausência de capacitação (Medeiros Neto, 2019).

Os problemas de gestão orçamentária nas universidades federais brasileiras abrangem fatores exógenos (escassez de recursos e crise de autonomia) e deficiências endógenas, como a

falta de sincronia entre planejamento e execução, a alocação de recursos influenciada por vias políticas e informais, e a ineficiência da gestão dos recursos. O cenário aponta para uma necessidade de que as instituições não apenas busquem mitigar esses desafios, mas também adotem práticas e explorem tendências que promovam maior eficiência, transparência e alinhamento estratégico, garantindo a sustentabilidade e a qualidade dos serviços públicos. O próximo Eixo se dedicará a apresentar as práticas e as tendências de gestão orçamentária, conforme identificadas na literatura.

## **Eixo II e III: Práticas e Tendências de Gestão Orçamentária**

Um estudo realizado na UFRR analisou as práticas de gestão de serviços nos contratos de Energia Elétrica, Água e Esgoto, Limpeza e Vigilância (EALV), visando eficiência financeira (Silva; Carvalho, 2021). Embora o artigo não as aponte como práticas efetivas já implementadas, ele elencou recomendações cruciais para a racionalização dos gastos: (a) Energia Elétrica: investimentos em placas fotovoltaicas, *retrofit* de equipamentos, uso de iluminação natural e detectores de presença, e instituição de programas de manutenção e uso racional; (b) Água e Esgoto: captação de água da chuva, uso de águas cinzas e residuárias, reestruturação do sistema de abastecimento, hidromedidaç o unitária e uso racional; (c) Limpeza: aumento e alternância da frequência da área de limpeza, e melhoria na fiscalização; e (d) Vigilância: adoção do monitoramento eletr nico como principal medida.

11

Ainda relacionado ao controle orçamentário e   otimização de recursos, a modelagem preditiva de custos tem se mostrado uma ferramenta valiosa. Um modelo para prever os custos de manutenção predial foi desenvolvido na Universidade Federal de Santa Maria (Martins, 2022) com o objetivo de auxiliar na gestão orçamentária. O custo da instituição com manutenção predial no 1  semestre de 2022 representou 90,44% do valor previsto, demonstrando sua alta precisão, com uma margem de erro de aproximadamente 10% apenas.

Complementar a essas abordagens, a implantação de um Escritório Estratégico de Projetos (EGP) também surge como uma forma estratégica de reduzir custos e aprimorar a governança. O EGP atua no nível corporativo, sendo um centro de excelência para a gestão de projetos. Suas funções primárias são alinhar os projetos da universidade com os objetivos institucionais, normatizar processos e padronizar metodologias, e melhorar a comunicação e a governança. Ao centralizar e padronizar o gerenciamento de projetos nos níveis operacional,

tático e estratégico, o EGP contribui para o alcance das metas, o cumprimento dos prazos e a redução dos custos (Raposo *et al.*, 2023).

A carência de recursos orçamentário-financeiros e a busca por maior eficiência também têm impulsionado órgãos públicos a considerar as Parcerias Público-Privadas (PPPs) como um mecanismo para atrair capital privado em apoio à atuação governamental. Embora ainda não existam experiências de PPPs formalizadas no âmbito das universidades federais— o que se configura como um obstáculo à sua implantação —, essas instituições já mantêm vínculos com a iniciativa privada por meio de convênios, contratos de prestação de serviços terceirizados e contratos fundacionais, como observado na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) (Silveira; Meyer, 2021).

As PPPs apresentam um vasto leque de aplicações potenciais nas universidades, que vão desde serviços de *facilities* (operação básica, limpeza, manutenção, vigilância) e melhoramento da infraestrutura, até investimentos de ponta. As possibilidades incluem a construção de laboratórios avançados, expansão da estrutura de energia fotovoltaica, e a construção e operação de edifícios-garagem, academias esportivas, restaurantes, museus, farmácias e locação de bicicletas ou salas de aula para treinamentos. Contudo, a adoção dessas parcerias enfrenta resistência, motivada por um viés político e ideológico, que requer fomento ao debate público interno para ser superada (Silveira; Meyer, 2021).

12

Quanto à modelagem da contraprestação da administração à iniciativa privada, além da avaliação de desempenho e do parcelamento dos pagamentos como vantagens, sugere-se um novo modelo onde as pesquisas seriam alavancadas pelo capital privado. Nesse formato, parte do direito de propriedade intelectual decorrente das pesquisas poderia ser contabilizada como uma forma de contraprestação da universidade aos investidores. Para determinar a contrapartida mais adequada, a realização de um estudo prévio de mercado, que analise a demanda e a viabilidade econômico-financeira, é imprescindível (Silveira; Meyer, 2021).

Outra prática das universidades, que também se apresenta como uma tendência, é a de promoção de ações empreendedoras dentro da Administração Pública. Em uma universidade do sul de Minas Gerais, verificou-se as implicações e os resultados da criação de um setor de “pós-compra”. Dentre as causas para implantação dessa ideia, estão os diferentes casos de descumprimento de obrigações contratuais e legais por parte dos licitantes e das contratadas que causavam prejuízos à Universidade. Além da perda de recursos orçamentários, esses casos

influenciavam na qualidade dos serviços oferecidos à sociedade, comprometiam a execução do orçamento, aumentavam o quantitativo de empenhos em aberto e de valores inscritos em restos a pagar, geravam retrabalho e custos com mão de obra (Lacerda; Andrade, 2021).

As atividades do setor de pós-compra abrangem o gerenciamento da execução contratual, incluindo o envio das Notas de Empenho aos fornecedores, o monitoramento e o controle rigoroso do prazo de entrega das mercadorias. O setor é responsável, ainda, pela gestão de eventuais inconformidades, como a notificação de empresas por atraso, a análise de pedidos de prorrogação de prazo e a avaliação de solicitações de substituição de marca/modelo. Por fim, é da sua competência a emissão de Atestados de Capacidade Técnica e atividades correlatas (Lacerda; Andrade, 2021).

Os resultados desta pesquisa demonstram que a ação empreendedora pública não se constitui a feitos “revolucionários ou heróicos”, estando associada, em grande medida, a situações do cotidiano e da prática organizacional. Tais situações, dependendo da interpretação dos gestores públicos, são percebidas como oportunidades e não meramente como problemas que demandam soluções efetivas (Lacerda; Andrade, 2021).

A literatura também aponta a relevância de um modelo de gestão orçamentária participativa nas universidades (Marques, 2018; Santos, Leonardo, 2022). A implementação desse modelo se revela como um instrumento importante para corrigir o desafio de dissociação entre planejamento e execução, previamente mencionado.

O processo de implementação de um modelo de Gestão Orçamentária Participativa em uma universidade exige uma abordagem multifásica e integrada. Inicialmente, é necessário focar na institucionalização e planejamento, o que começa com a conscientização de toda a comunidade acadêmica e criação de um Comitê, ou Comissão, ou Conselho de Gestão Orçamentária Participativa (Santos, Leonardo, 2022).

A partir dessa estrutura, deve-se proceder à institucionalização de uma norma específica de gestão orçamentária participativa, aplicável a todas as unidades, seguida pela construção coletiva de um modelo de gestão que seja adequado às especificidades da instituição. Uma vez estabelecido o arcabouço, a fase de execução coletiva e aprovação tem início com a realização de conferências e/ou encontros temáticos (Santos, Leonardo, 2022).

Por fim, para garantir a efetividade e a transparência do modelo, a fase de monitoramento e *accountability* se manifesta pela necessidade de promover a integração entre

planejamento e execução orçamentária, o que envolve a descentralização dos créditos orçamentários para as unidades em tempo hábil (Santos, Leonardo, 2022).

Na UFSC, foi analisado o processo orçamentário de tomada de decisão, onde apontou-se que o tipo de decisão é coletiva, ou seja, a elaboração e a execução do orçamento é discutida em um colegiado. Após essa deliberação, as demandas são comunicadas à Pró-Reitoria de Planejamento. Contudo, o sucesso e a efetividade desse modelo dependem ativamente da participação e do engajamento de toda a comunidade acadêmica e externa, e não apenas da alta gestão da instituição (Melo *et al.*, 2018).

Para instrumentalizar e fomentar esse engajamento e participação no processo de elaboração e controle do orçamento, as universidades precisam priorizar a transparência dos dados de planejamento e execução. Um exemplo de instrumentalização é a proposta, na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), de elaborar e a implantar um Painel de Execução Orçamentária com informações atualizadas, observando o sucesso dessa prática em outras instituições (Mauad, 2023).

Aliado a isso, soluções tecnológicas, como o Sistema de Informações de Ensino (SIE) na Universidade Federal do Tocantins (UFT), demonstraram ser eficazes. Seu módulo Financeiro e Orçamentário permite o acesso a informações gerenciais confiáveis a qualquer tempo, inclusive em acesso off-line, o que possibilitou um envolvimento significativamente maior dos diversos setores da instituição (Erasmio *et al.*, 2019).

O encerramento do eixo de práticas e tendências de gestão orçamentária na literatura é marcado por propostas de indicadores de desempenho para subsidiar o processo de tomada de decisão nas universidades. Dentre os trabalhos selecionados, destacam-se as contribuições de Evangelista *et al.* (2020) e Nonaka (2020).

Os primeiros propuseram um conjunto de indicadores de desempenho baseados na Metodologia dos E's (eficiência, eficácia, economicidade, efetividade, execução e excelência). Estes indicadores foram construídos com a validação de profissionais especialistas em orçamento do Ministério da Educação (MEC) e da Universidade de Brasília (UnB) e, embora aplicados inicialmente como estudo de caso para a UnB, podem ser apropriados por outras instituições federais, independente do porte, localização ou complexidade.

Por sua vez, o trabalho de Nonaka (2020) aprimorou um indicador já existente para medir a eficácia do ordenador de despesa no cumprimento do orçamento. Validado em 63

universidades federais, o estudo comprovou a baixa eficiência na utilização dos Restos a Pagar Não Processados (RPNP) nessas instituições. Os resultados indicam uma tendência de efeito multiplicador no decorrer dos anos, ou seja, o montante inscrito desses restos a pagar cresce cada vez mais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na tentativa de alcançar o equilíbrio das contas públicas, o Estado brasileiro vem adotando medidas para conter os gastos, a exemplo da EC nº 95/2016. Vigente a partir do orçamento do exercício financeiro de 2017, ela procurou estabilizar o crescimento das despesas obrigatórias e discricionárias, permitindo o reajuste somente pela inflação dos últimos doze meses. Este cenário impactou a gestão orçamentária dos órgãos públicos, impelidos a entregar mais produtos e serviços à sociedade, ao passo que o seu orçamento enfrenta limitações.

Nas universidades federais brasileiras, o subfinanciamento das suas atividades compromete a sua autonomia financeira, uma vez que precisam buscar fontes alternativas de recursos, como a de ministérios e entes federativos, de empresas e a de geração de receita própria. Além disso, são pressionadas, ao mesmo tempo, a elevar a qualidade dos seus gastos, garantindo mais eficiência e eficácia nas políticas públicas que executam.

15

Nesse sentido, este estudo buscou compilar, por meio de uma revisão de literatura, as práticas e tendências de gestão orçamentária das universidades federais brasileiras adotadas mediante os desafios internos e externos encontrados.

Os desafios mapeados na literatura consistem precisamente na crise de financiamento e consequente escassez de recursos, impelindo as instituições a buscarem maior eficiência na entrega de seus produtos e serviços. Nesse contexto, reitores e reitoras são forçados a negociar com agentes políticos a prospecção de recursos via emendas parlamentares, transformando, muitas vezes, a gestão orçamentária em um processo semelhante a um “balcão de pedidos”. Em última análise, as práticas e tendências de gestão compiladas neste estudo demonstram uma adaptação estratégica das universidades frente à rigidez fiscal e à crescente necessidade de autonomia financeira, sinalizando a urgência de um debate mais amplo sobre o financiamento público da educação superior.

Para combater esses problemas, foram identificadas a adoção de algumas práticas, além do surgimento de tendências, que visam a otimização de recursos, a melhoria da governança e

o aumento da transparência. No controle orçamentário, destacam-se a modelagem preditiva de custos e a implementação de um Escritório Estratégico de Projetos para alinhamento institucional e redução de custos. As Parcerias Público-Privadas são vistas como uma grande tendência para atrair capital privado, apesar da resistência e da falta de experiências formalizadas, com potencial para *facilities* e investimentos de ponta. Internamente, a Gestão Orçamentária Participativa surge como um instrumento para corrigir a dissociação entre planejamento e execução, exigindo institucionalização, envolvimento da comunidade e maior transparência dos dados (com o uso de Painéis de Execução Orçamentária e sistemas de informação). Além disso, a proposição e validação de indicadores de desempenho baseados na Metodologia dos E's (eficiência, eficácia, economicidade, etc.) é essencial para subsidiar a tomada de decisão e aprimorar a *accountability*.

Embora tenha sido possível reunir estudos de caso de diferentes instituições acerca da gestão orçamentária nas universidades federais brasileiras, persiste a lacuna de trabalhos que apresentem e avaliem práticas institucionais homogêneas adotadas em todas as universidades. Essa diversidade de casos impede a generalização de práticas e dificulta a formulação de modelos de gestão. Inclusive, esse fato não permite depreender se a prática adotada em uma determinada universidade se aplicaria a outra, considerando suas especificidades regionais, históricas e culturais.

16

Nesse sentido, sugere-se também, para trabalhos futuros, a realização de um mapeamento de ações e práticas de gestão orçamentária empregadas em instituições de ensino superior de outros países, buscando identificar aquelas passíveis de serem adaptadas e utilizadas em órgãos públicos e universidades brasileiras.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 1 set. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao

crescimento socioeconômico. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm). Acesso em: 1 set. 2026.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão**. Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503101>. Acesso em: 1 set. 2026

CLARK, Burton. The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement. **Higher Education Management**, v, 13, N. 2, p. 9-24, 2001.

CRESWELL, John Ward. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

ERASMO, Eduardo Andrea Lemus; DUARTE, Michele; LIMA, Jaasiel Nascimento. Integração do processo de planejamento e orçamento por meio do sistema SIE. **Revista Observatório**, [S. l.], v. 5, n. 5, p. 638-666, 2019. DOI: 10.20873/uft.2447-4266.2019v5n5p638. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/observatorio/article/view/6693>. Acesso em: 2 set. 2026.

EVANGELISTA, Gláucia Lopes Luiz; ALMEIDA, Alexandre Nascimento de; ABREU, Lucijane Monteiro de. Indicadores de avaliação da gestão orçamentária universitária - um estudo de caso para a Universidade de Brasília. **Meta: Avaliação**, v. 12, p. 689 - 718, 2020. Disponível em: [https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/2721?utm\\_source=chatgpt.com](https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/2721?utm_source=chatgpt.com). Acesso em: 2 set. 2026.

17

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. - [4ª Reimp.]. São Paulo: Atlas, 2024.

JUNQUEIRA, Emanuel; CALIMAN, Douglas Roriz; FREZATTI, Fábio; GONZAGA, Rosimeire Pimentel. Fatores inibidores da institucionalização do processo orçamentário em uma instituição federal de ensino superior. **Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos - BASE**, v. 15, n. 3, p. 178-192, 2018. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/base/article/view/base.2018.153.02>. Acesso em: 2 set. 2026.

LACERDA, Gilson David; ANDRADE, Daniela Meirelles. Ação Empreendedora no Setor Público: O “Pós-compra” de uma Universidade Pública de Minas Gerais. **Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília-DF, v. 24, n. 2, p. 185-203, 2021. DOI: 10.51341/1984-3925\_2021v24n2a3. Disponível em: <https://www.revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/2497>. Acesso em: 2 set. 2026.

LYRIO NETO, Antonio Almeida. **Análise da gestão orçamentária na Universidade Federal da Bahia (UFBA)**. Orientadora: Denise Ribeiro de Almeida. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração), Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/35464>. Acesso em: 2 set. 2026.

LOPES, Lorena Suély Pires Silva. **A Governança e o orçamento impositivo na Universidade Federal do Pará**. Orientadora: Leila Márcia Sousa de Lima Elias. 2021. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/items/6001cc5f-7eec-4765-9005-b3c5caccd50e>. Acesso em: 2 set. 2026.

MAUAD, Tiago Rocha. **Um estudo propositivo e comparativo da gestão dos recursos orçamentários de investimentos da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) com outras cinco Universidades federais entre 2015 e 2021**. Orientadora: Frederico Augusto D'Avila Riani. 2023. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação em Educação Pública), Faculdade de Educação, Universidade Federal do Juiz de Fora, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/15906>. Acesso em: 2 set. 2026.

MARQUES, Márcia Danielle Rodrigues. **Planejamento e gestão orçamentária da Universidade Federal de Campina Grande /PB: proposição de um modelo participativo**. Orientador: Luiz Antônio Coelho da Silva. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública - PROFIAP), Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, 2018. Disponível em: <https://dspace.sti.ufcg.edu.br/handle/riufcg/17199>. Acesso em: 2 set. 2026.

MARTINS, Rafael Fernando Batista. **Manutenção predial na UFMS: uma previsão de custos a partir de série temporal com uso do modelo de Suavização Exponencial Simples (SES)**. Orientadora: Márcia Maria dos Santos Bortolucci Espejo. 2022. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária), Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/244449>. Acesso em: 2 set. 2026.

18

MELO, Verônica de Souza de; LUNKES, Rogério João; SHÄFER, Joice Denise; BORTOLUZZI, Daiane Antonini. Tomada de decisão em orçamento: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. **Gestão Universitária na América Latina (G.U.A.L.)**. v. 1, n. 1, p. 253-275, 2018. DOI: 10.5007/1983-4535.2018v1n1p253. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2018v1n1p253>. Acesso em: 2 set. 2026.

NONAKA, Thiago Hiromitsu. **Restos a pagar não processados como indicador de eficiência na gestão orçamentária**. Orientador: Vander Mendes Lucas. 2020. Dissertação (Mestrado em Economia), Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/38168>. Acesso em: 2 set. 2026.

MEDEIROS NETO, Darci. **Capacitação em orçamento público para os docentes gestores universitários do Campus I da UFPB: por uma execução orçamentária com eficiência**. Orientador: Rodrigo Freire de Carvalho e Silva. 2019. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior), Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/16861?locale=en>. Acesso em: 2 set. 2026.

MELLO, Luiz de. Prefácio. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). **Governança Orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea; Brasília: CEPAL, 2022. p. 12. Disponível em: <https://www.cepal.org/en/node/58486>. Acesso em: 1 set. 2026

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2013, cap. 11.

SANTOS, Leonardo Bruno Ramos dos. **Gestão orçamentária participativa na educação superior: um diagnóstico na Universidade Federal da Paraíba**. Orientador: Paulo César Geglio. 2022. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior), Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/25139>. Acesso em: 3 set. 2026.

SANTOS JÚNIOR, José Viana. **Perspectivas sobre a Autonomia Universitária e o Financiamento das Universidades Federais Brasileiras**. Brasília, ENAP, 2022. XI Prêmio SOF, Tema: Inovação e Orçamento Público. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/6927>. Acesso em: 1 set. 2026.

SILVA, Thomaz Aurélio Almondes Lima da; LIMA, Aline Maiara Silva; CARVALHO, Otacílio Moreira de; CARVALHO, Erasmo Moreira de. Práticas de Gestão Pública em Cenário de Contingenciamento Orçamentário: um estudo exploratório em uma Instituição de Ensino Superior da Região Norte. **Revista de Administração de Roraima (RARR)**. v. 8, n. 1, p. 28-48, 2018. DOI: 10.18227/2237-8057rarr.v8i1.4657. Disponível em: <https://revista.ufrr.br/adminrr/article/view/4657>. Acesso em: 05 nov. 2025.

SILVA, Thomaz Aurélio Almondes Lima da.; CARVALHO, Erasmo Moreira de. Eficiência Contratual sob Restrições Orçamentárias e Financeiras: Indicações de Práticas de Gestão de Serviços de Energia Elétrica, Água e Esgoto, Limpeza, Conservação e Vigilância para a Universidade Federal de Rondônia. **Revista de Administração de Roraima (RARR)**. v. 10, 2021. DOI: 10.18227/2237-8057rarr.v10i0.5870. Disponível em: <https://revista.ufrr.br/adminrr/article/view/5870>. Acesso em: 05 nov. 2025.

SILVEIRA, Guilherme Fortkamp da; MEYER, Bernardo. O Potencial de Contribuição das Parcerias Público-Privadas (PPP) para a Gestão Universitária: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. **Revista de Negócios**, [S. l.], v. 26, n. 2, p. 57-79, 2021. DOI: 10.7867/1980-4431.2021v26n2p57-79. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/rn/article/view/9739>. Acesso em: 2 set. 2026.

RAPOSO, Carolina Guimarães; GOMES, Kathiane Galdino Maia; CEOLIN, Alessandra Carla; CABRAL, Romilson Marques. Desafios para a Implantação de um Escritório Estratégico de Projetos na Universidade Federal Rural de Pernambuco. **Revista Científica Hermes - Fipen**, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 310-330, 2023. DOI: 10.21710/rch.v34i1.653. Disponível em: <https://revistahermes.com.br/index.php/hermes1/article/view/653>. Acesso em: 2 set. 2026.

ROLIM, Luckas Fernandes; CAVALCANTI DE ALMEIDA, Aléssio Tony; COELHO LOMBARDI FILHO, Stélio; RODRIGUES DOS ANJOS JÚNIOR, Otoniel. Avaliação da Eficiência dos Gastos das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras. **Teoria e Prática em Administração**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 1-16, 2020. DOI: 10.22478/ufpb.2238-104X.2021v11n1.50628. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/tpa/article/view/50628>. Acesso em: 1 set. 2026.