



A DISTÂNCIA ENTRE O PLANEJADO E O EFETIVAMENTE EXECUTADO: UMA ANÁLISE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA SOB A ÓTICA DA TRANSPARÊNCIA

PRISCILA DE OLIVEIRA BORBA
Universidade Federal de Rondônia (UNIR)
priscila.borba@unir.br

VERÔNICA ROCHA DIAS (UNIR)
Universidade Federal de Rondônia (UNIR)
veronica@unir.br

MARLENE VALÉRIO DOS SANTOS ARENAS (UNIR)
Universidade Federal de Rondônia (UNIR)
marlenearenas@unir.br

ALOIR PEDRUZZI JUNIOR
Instituto Federal de Rondônia (IFRO)
aloir.pedruzzi@ifro.edu.br

RESUMO

Realizar o planejamento orçamentário de uma instituição é fundamental para seu desenvolvimento, porém deve-se observar se essas ações são de fato concretizadas e disseminadas à sociedade. Com isso, o presente estudo tem por objetivo identificar se as ações de investimento em obras da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), previstas no Plano de Ação do triênio 2014-2016, em relação à execução orçamentária, são de fato efetivadas pela Instituição e, além disso, se essas foram divulgadas de forma transparente à sociedade. Para a realização da pesquisa elaborou-se um comparativo entre as ações planejadas e as executadas, no intuito de verificar se essas estavam sendo realizadas de forma transparente em cumprimento as exigências da Lei de Responsabilidade de Fiscal e a Lei de Acesso a Informação. Para essa abordagem foi realizada uma pesquisa qualitativa, por meio de análise documental. Os resultados apontam que fatores como contingenciamento e restrições orçamentárias afetam diretamente o planejamento da UNIR e que a Instituição se preocupa mais em divulgar as ações planejadas, deixando de lado as ações efetivamente executadas.

Palavras-chave: Orçamento Público, Planejamento, Execução e Transparência.

1. INTRODUÇÃO

Na administração pública, planejar é fator primordial para o sucesso de uma organização. As decisões tomadas pelo gestor devem estar pautadas no planejamento, reduzindo dessa forma, os riscos em se adotar medidas equivocadas que possam prejudicar não só a organização, como os demais atores vinculados a essa. Porém, apenas realizar o planejamento não é suficiente para assegurar o êxito do que foi planejado. É preciso realizar o acompanhamento das ações planejadas até sua efetiva execução.

A execução orçamentária de uma Universidade também funciona dessa maneira, deve-se primeiro realizar o planejamento, por meio da elaboração de um plano de ação e posteriormente adotar as providências necessárias para sua efetivação e, em seguida, acompanhar a execução. Na Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) o plano de ação é um formulário utilizado para previsão de despesas que serão realizadas no decorrer de um exercício social, sendo publicado em sua página institucional, como forma de demonstrar transparência nos atos praticados pela administração.

Gradativamente o tema transparência ganha notoriedade na sociedade brasileira como elemento para coibir as práticas de corrupção, bem como enraizar a democracia. Mas somente a partir de 2009, que o governo federal resolveu criar uma lei específica para regulamentar aos órgãos públicos à obrigatoriedade de utilizar os meios eletrônicos como ferramenta de transparência. Surgiu então, a Lei Complementar nº 131 em 27 de maio de 2009 tendo por objetivo acrescentar dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações padronizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Diante do exposto surgiu o seguinte questionamento: é possível que exista uma lacuna entre o que foi planejado e o executado no plano de ação da Fundação Universidade Federal de Rondônia? A partir dessa perspectiva este estudo pretende identificar se as ações de investimento em obras, no Plano de Ação da UNIR, em relação à execução orçamentária, são efetivamente realizadas na Instituição. Além disso, pretende-se também observar se essas ações foram divulgadas para a sociedade de forma transparente.

Devido à importância que o termo transparência vem adquirindo, verificou-se a necessidade de realizar essa pesquisa, visando demonstrar se a UNIR tem, de certa forma, prestado contas à sociedade sobre a elaboração do planejamento em relação aos investimentos em obras e o que de fato consegue executar.

O presente estudo está orientado em quatro momentos, no primeiro será exposto um esboço sobre orçamento público, particularmente o orçamento realizado nas universidades, além de versar também sobre a transparência e a legislação vigente. No segundo momento será realizada uma contextualização da Fundação Universidade Federal de Rondônia e o processo de elaboração do seu plano de ação. Prosseguindo, serão apresentados à metodologia e os resultados, identificando as ações de investimento em obras idealizadas pela Universidade e quais realmente foram executadas e divulgadas para a sociedade, por fim as considerações finais.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

Giacomoni (2012) afirma que no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, ratificou-se o elo existente entre planejamento e orçamento, ao estabelecer a obrigatoriedade de elaborar os planos plurianuais englobando as despesas de capital e demais programas de duração continuada. Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Poder Executivo assumiu o compromisso de elaboração das ferramentas de planejamento, bem como

Orçamento Público, instituídas pelo governo, como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

De acordo com Silva e Amorim (2012) o Plano Plurianual é desenvolvido para um período de quatro anos, visa as metas e diretrizes da administração pública federal, iniciando apenas no segundo mandato político para garantir o andamento das propostas do governo. A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende o período de um ano (exercício civil) e especifica as prioridades do governo. A Lei Orçamentária Anual também possui um período de vigência referente a um ano (exercício civil) e deverá versar sobre os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais, devendo existir concordância entre o PPA, LDO e LOA.

O principal instrumento utilizado para gerir os gastos públicos do governo é o orçamento, mecanismo de planejamento, controle e monitoramento da evolução das receitas e despesas, conforme estabelecido na Lei Federal nº 4.320/64. Essa lei também padronizou o modelo orçamentário para as três esferas do governo: Executivo, Legislativo e Judiciário, entendendo que cada Poder deverá estabelecer suas propostas orçamentárias obedecendo as regras e limitações. (GIACOMONI, 2012).

O orçamento público é considerado um instrumento de gestão, com sublimar relevância, que o governo utiliza para organizar os seus recursos financeiros, inicialmente voltado para o controle. Suas funções estão relacionadas ao controle político e ao planejamento, de modo que seja possível refletir as políticas públicas, permitindo sua análise pela finalidade dos gastos (ENAP, 2014). A finalidade do planejamento está direcionada “a técnica de orçamento por programas. De acordo com essa ideia, o orçamento deve espelhar as políticas públicas, propiciando sua análise pela finalidade dos gastos” (ENAP, p. 5, 2014).

Dessa forma, segundo afirma Caliman (2014), é possível entender que o orçamento possui múltiplas funções, como: planejamento, no qual possibilita aos gestores atuarem tendo uma visão das ações futuras mantendo seus esforços em direção ao orçamento; controle, no qual analisa as ações orçadas e as ações executadas verificando as variações existentes, coordenando todas as áreas devido à integração dos planos, minimizando possíveis desvios e contornando situações não planejadas anteriormente; avaliação de desempenho, ao realizar o monitoramento a organização estará avaliando seu desempenho, criando formas padronizadas e claras para mensurar o cumprimento do seu orçamento; sistema de comunicação, que deve atuar de forma eficiente para que todo o processo orçamentário funcione, e os gestores da instituição reconheçam as metas estabelecidas e priorizadas no orçamento; e sistema de integração, que deve ser alcançado por todos os setores da organização facilitando a comunicação, o controle, o monitoramento e avaliação do orçamento.

Ainda de acordo com Caliman (2014) existem fatores impactantes no processo orçamentário, dentre eles destacam-se o poder existente nas relações institucionais, no qual as ações planejadas devem ser seguidas por todos os indivíduos, nessas ações e devem estar contemplados todos os órgãos das instituições, o poder não deve funcionar como um sistema ditatorial e nem ser utilizado como obtenção de influência dentro da organização. Outro fator destacado é a política, que está diretamente ligada com a etapa da execução orçamentária, a influência política poderá determinar a implementação ou não de um programa, caso exista algum conflito político uma meta poderá ser priorizada em detrimento de outra, o que poderá gerar desvios na execução orçamentária.

2.2 ORÇAMENTO PÚBLICO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

De acordo com Pires, Rosa e Silva (2010), as universidades públicas brasileiras adotam o orçamento-programa que deve ser planejado, executado e avaliado juntamente com a comunidade acadêmica assegurando o cumprimento da missão, visão e objetivo da instituição. Nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), a Lei Federal nº 9.394/1996,

assevera em seu artigo 55 que compete a União garantir, em seu orçamento geral, os recursos necessários para custeio e fomento das IFES por ela mantida, devendo esse orçamento ser estabelecido anualmente.

Esse orçamento é definido com base em três fases dicotômicas. A princípio, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) estipula o limite global de recursos, em seguida, a Associação Nacional dos Dirigentes das IFES (ANDIFES), define a matriz orçamentária para cada uma das instituições e, por fim, alocam-se os recursos de acordo com o elemento de despesa (PIRES, ROSA e SILVA, 2010).

Ainda de acordo com os autores, de uma maneira abrangente e simplificada a base de cálculo para destinação dos recursos para as IFES tem como referência o número de alunos equivalente da instituição. Conhecendo o orçamento oferecido e o número de alunos equivalentes é aplicado um preço por aluno equivalente, conseguindo dessa maneira elaborar o valor que cada instituição irá receber. Deve ficar esclarecido então, que os orçamentos das instituições, não são estabelecidos de acordo com as suas exigências, mas sim com base em parâmetros fixados pelo Ministério da Educação (MEC) e governo federal.

No momento da elaboração orçamentária o governo federal disponibiliza para as universidades o seu teto orçamentário e estipula um prazo que cada instituição encaminhe ao MEC o plano de ação global. Contudo, o Orçamento Geral da União é aprovado somente no ano seguinte, em alguns momentos, até meses depois do ano ter iniciado, dessa maneira, caberá a cada universidade decidir se realizará a distribuição interna dos valores orçamentários antes ou após a aprovação do governo.

Diante do exposto, é possível que o governo realize a divulgação de um planejamento orçamentário para a universidade, mas não necessariamente disponibilize o recurso financeiro impedindo a organização de executar os programas estabelecidos, sendo essa obrigada a realizar uma reprogramação orçamentária de acordo com o financeiro disponibilizado. Dessa maneira, uma universidade pode apresentar um distanciamento entre o que foi planejado em seu orçamento e o que foi efetivamente executado, em virtude desse ser apenas uma estimativa do que será realizado pela instituição e o executado é aquilo que efetivamente o órgão realizou no final do ano.

De acordo com a Cartilha da UFRN (2000) essa lacuna poderá ocorrer em virtude de várias situações, tais como: suplementações orçamentárias não consideradas no orçamento inicial, utilização de recursos próprios, execução maior ou menor que o planejado e contingenciamento por parte do Governo Federal não repassando o orçamento fixado.

2.3 TEORIA DA AGÊNCIA EM CONSONÂNCIA COM A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Na concepção de Eisenhardt na Teoria da Agência existe um vínculo entre o principal e o agente, onde o primeiro delega as atribuições ao segundo, que as executa em nome do principal. Diante dessa situação, essa teoria tem por finalidade solucionar os conflitos que possam surgir dessa relação. Pois em determinado momento, agente e principal poderão apresentar vontades divergentes, as quais necessitarão de intervenção para que haja consenso no alcance do objetivo inicialmente proposto por ambas as partes (p. 58, 1989).

Uma das formas para reduzir os conflitos de agência seria por meio da redução da assimetria da informação, no qual o principal deve informar ao agente suas ações e atitudes possibilitando assim, que esse não seja privado das informações necessárias para compreender o que está sendo realizado.

Corroborando com esse pensamento, Carvalho (2014) afirma que a informação é uma ferramenta que pode ser utilizada pelo principal para fiscalizar os atos praticados pelo agente. Pois a partir do momento em que o agente não tem acesso a informação, na mesma proporção que o principal, esse último poderá atuar de forma a beneficiar interesses particulares alheios

à relação entre as duas partes. Em um contexto onde o principal omite a informação do agente pode transparecer que o gestor deseja apenas expor as informações assertivas e encobrir as informações de cunho negativo para a instituição.

Nesse sentido, é importante que as organizações (principal) exponham de forma clara e assimétrica, para a sociedade (agente), as ações que foram inicialmente planejadas e, posteriormente, também demonstrem o que de fato lograram êxito na execução. Além disso, o principal deve justificar os motivos pelos quais não foi possível realizar o que havia sido planejado, para que haja transparência dos atos públicos.

A concepção de transparência definida pela *International Federation of Accountants* (IFAC), assimila que:

A transparência é mais do que estruturas ou processos. Ela é também uma atitude e uma crença entre os intervenientes chaves, políticos, funcionários públicos e outros stakeholders, a quem a informação tem de ser exibida, e não é detida por qualquer entidade particular – ela é um recurso público, assim como o dinheiro público ou os ativos. (IFAC, 2001)

Dessa forma, percebe-se que o termo transparência é constantemente requerido para assegurar a democracia entre os atores que detém uma informação pública, a qual deve ser tratada da mesma forma que os recursos públicos, sob os aspectos de clareza. A partir da divulgação dessas informações, surge uma sociedade, que ancorada na democracia, desenvolve um entendimento de trazer para sua realidade uma aproximação com o ente público, preocupados em conhecer a forma que os recursos são geridos e que as decisões são adotadas pelos gestores.

Divulgar as informações proporciona transparência aos atos praticados por quem está envolvido com a gestão de algo público. Dessa forma, a partir do momento em que a informação é disseminada ao público, estimula que haja participação social, aproximando os governantes dos governados. Restringir essas informações seria cercear o direito a democracia e privar os cidadãos de conhecerem o ambiente de análise e reflexão da organização como mecanismo para tomada de decisões.

Para ampliar o envolvimento da sociedade junto às práticas públicas é necessário haver transparência organizacional. Segundo preceitua Aló (2010, p. 46) a transparência é o atributo que proporciona ao cidadão o ingresso, simplificação para utilizar, “qualidade de conteúdo, entendimento e auditoria aos/dos processos” que contenham informações que sejam de seu interesse, as quais estão sob a guarda de uma organização. Na visão dessa autora um dos pontos principais para que haja a transparência organizacional está relacionada à facilidade no acesso à informação por parte dos cidadãos, de forma clara e objetiva.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade de prestação de contas, por parte do gestor público, referente à utilização dos recursos públicos. Além disso, também afirma em seu artigo 37 que toda a administração pública deverá obedecer entre outros princípios, o da publicidade. Nessa vertente, vislumbrando o estabelecimento de instrumentos para controle dos atos praticados pelo governo, foi criada a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, no intuito de fixar normas de finanças públicas destinadas à responsabilidade na gestão fiscal.

Além de enfatizar o dever de prestar contas dos gastos públicos, esta legislação trouxe ao contexto os instrumentos de transparência da gestão fiscal, que de acordo com o constante no artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos, deverão ser amplamente divulgados.

Buscando aprimorar de forma mais eficiente à questão da transparência no Brasil, em 18 de novembro de 2011 a presidência da república promulgou a Lei nº 12.527 que tem por objetivo regular os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e

Municípios, para assegurar o acesso à informação, estabelecidos na Constituição Federal. Ancorado nessas informações, percebe-se que o governo tem estabelecido regras para guiar a conduta dos gestores de forma transparente, utilizando ferramentas tecnológicas, para ampliar o acesso à informação objetivando atingir o maior número possível de pessoas.

Não obstante, além da Lei de Acesso à Informação, o governo sancionou o Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012, regulamentando a Lei 12.527/2011, estabelecendo nos capítulos III e IV a transparência ativa e a passiva. Dessa forma, concretizou-se no governo, estabelecimento de meios que permitam aos cidadãos, acessarem, com maior facilidade, informações de interesse público, compartilhando desta maneira, a responsabilidade pela fiscalização dos atos praticados pela administração pública proporcionando o controle social, ficando o cidadão, ciente das decisões que são constantemente adotadas, por meio divulgação destas informações.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para dar início à investigação, propõe-se a princípio uma revisão teórica sobre orçamento público, sua importância e como é realizado, principalmente em relação às Instituições de Ensino Superior.

Quanto à natureza da pesquisa, a metodologia adotada é classificada como aplicada, em relação ao problema proposto a pesquisa é considerada qualitativa, com análise documental para identificar as ações de investimentos em obras, propostas pela UNIR em seu plano de ação no último triênio (2014 a 2016).

Foi escolhido esse período de análise por corresponder com a data de elaboração do primeiro Plano de Desenvolvimento Institucional da UNIR, levando em consideração que é importante que o plano de ação esteja em sintonia com as diretrizes do PDI da instituição.

Para a coleta das ações de investimento em obras foi utilizado o Plano de Ação da Universidade. Os dados referentes as obras executadas pela UNIR foram disponibilizados pela Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (DPDI).

4. ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS

A pesquisa analisou os Planos de Ação da Fundação Universidade Federal de Rondônia, especificamente as ações de investimento em obras, verificando se foram executados ou tiveram os objetos alterados. Além disso, identificar se houve transparência na divulgação à sociedade em relação a esses procedimentos, visando o que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso a Informação, tendo em vista que compete ao gestor público a decisão por informar a sociedade sobre as mudanças que eventualmente podem ocorrer no planejamento inicialmente elaborado.

4.1 PLANO DE AÇÃO DA UNIR - AÇÕES DE INVESTIMENTO EM OBRAS

A Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) é uma instituição pública criada pela Lei nº 7011, de 08 de julho, de 1982, logo após ter sido publicada a Lei Complementar nº 47, de 22 de dezembro de 1981 que criou o estado de Rondônia. Possui uma estrutura multicampi, com sua sede administrativa na cidade de Porto Velho e mais sete *campi* situados nas cidades de: Ariquemes, Cacoal, Guajará-Mirim, Ji-Paraná, Presidente Médici, Rolim de Moura e Vilhena.

Baseado no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da organização o foco da UNIR é promover uma educação superior de qualidade, tendo como missão produzir e difundir conhecimento, considerando as peculiaridades amazônicas, visando o desenvolvimento da sociedade. A sua visão é ser referência em educação superior, ciência,

tecnologia e inovação na Amazônia, até 2018. A população acadêmica por *campus* pode ser verificada no Quadro 1.

Quadro 1 – População Acadêmica

POPULAÇÃO UNIVERSITÁRIA					
<i>Campus</i>	Discente	Docente	Técnico	Estagiário	Total
UNIR	9.650	800	475	161	10.656

Fonte: Relatório de Gestão da UNIR (2016).

Para iniciar a elaboração do Plano de Ação da UNIR, a Pró-Reitoria de Planejamento solicita anualmente por meio de um memorando circular, que todas as Unidades Gestoras da Instituição preencham um formulário detalhando ações e encaminhem para a Diretoria de Planejamento, Desenvolvimento e Informação (DPDI).

O Plano de Ação da UNIR é composto pelas ações consolidadas da unidade, sendo que os dados detalhados por setor devem ser arquivados pela mesma. No momento do preenchimento do formulário, o gestor deve se atentar para que seja colocada a classificação adequada da despesa (despesas de custeio e despesas de capital). Segundo o portal de transparência da Universidade Federal da Bahia¹:

Recursos de capital, conhecidos como investimento, são recursos aplicados no patrimônio, tais como obras, construções, instalações e aquisição de equipamentos e materiais permanentes, que são incorporados à Universidade. Recursos de custeio (correntes) são aqueles aplicados nas despesas com contratos de prestação de serviços, aquisição de materiais de consumo, diárias, passagens, bolsas e benefícios aos estudantes.

A execução dos recursos é condicionada a apresentação do plano da unidade. Após a consolidação de todas as ações a Pró-Reitoria de Planejamento realiza a apresentação da Proposta Orçamentária e do Plano de Ação para ser avaliado pelo Conselho Superior de Administração (CONSAD). Após essas considerações, a partir de agora, apresenta-se a análise do plano de ação da UNIR atinentes as ações de capital, especificamente os investimentos em obras da Instituição.

4.2 ANÁLISE DO PLANO DE AÇÃO DA UNIR

Com base na Tabela 1 abaixo, elaborada para verificar as ações de investimentos em obras, foi possível analisar a aderência da Universidade em executar as ações propostas. De acordo com o demonstrado na Tabela 1, no ano de 2014 a UNIR provisionou em seu orçamento recursos apenas para as ações de Reestruturação das IFES/Consolidação e 20RX – Reestruturação e Modernização de Instituições Hospitalares – Programa Mais Médicos, totalizando o valor de vinte e dois milhões e meio para investimento em obras.

Porém, no ano de 2015 o cenário muda, as ações passam a ser 156Z - Implantação do Hospital Universitário da UNIR; 20GK - Fomento de ações de graduação, pós-graduação, Ens., Pesq. E extensão / Viver sem limites - Educação Bilingue e Mais Médicos, com um valor bem inferior ao disponibilizado anteriormente, houve uma redução significativa de aproximadamente 34% (trinta e quatro por cento).

Por fim, no último exercício analisado, houve ampliação das ações previstas em comparação aos outros dois anos, sendo Reestruturação das IFES/Consolidação; 156Z - Implantação do Hospital Universitário da UNIR; 20GK - Fomento de ações de graduação,

¹ Sítio eletrônico: <https://transparencia.ufba.br/>. Acesso em 20/09/2017.

pós-graduação, Ens., Pesq. E extensão / Viver sem limites - Educação Bilíngue; 8282 - Reestruturação das IFES/Mais Médicos e 8282 - Reestruturação das IFES/Ajustes *Campus P. Médi*ci. Quanto ao valor, observou-se que confrontando com 2015, houve aumento próximo de 27% (vinte e sete por cento).

Tabela 1 – Despesas de Capital de 2014 a 2016

AÇÕES/PROGRAMA	ORÇAMENTO DEFINIDO		
	2014	2015	2016
8282 - Reestruturação das IFES/Consolidação	8.000.000,00	8.103.407,85	5.720.053,00
20RX - Reestruturação e Modernização de Instituições Hospitalares - Programa Mais Médicos	14.500.000,00	--	--
156Z - Implantação do Hospital Universitário da UNIR	--	3.150.000,00	6.000.000,00
20GK - Fomento de ações de graduação, pós-graduação, Ens., Pesq. E extensão / Viver sem limites - Educação Bilíngue	--	1.000.000,00	950.000,00
Mais Médicos	--	2.492.313,00	--
8282 - Reestruturação das IFES/Mais Médicos	--	--	1.495.388,00
8282 - Reestruturação das IFES/Ajustes <i>Campus P. Médi</i> ci	--	--	4.500.000,00
TOTAL	22.500.000,00	14.745.720,85	18.665.441,00

Fonte: Elaborado pelas autoras com base no plano de ação 2014 a 2016 da Unir.

No Quadro 2, pode-se observar que a instituição definiu os valores e as obras a serem realizadas no exercício de 2014, desde que o governo disponibilizasse o recurso financeiro para execução. Nos Quadros 3, 4 e 5 estão os complementos de obras, aditivos e obras efetivamente contratadas pela UNIR.

No Quadro 3 constam os investimentos realizados em 2014, que se refere a complementos de obras de 2013. Esse complemento ocorre quando em um exercício não há recurso suficiente para empenhar uma obra e esse precisa ser complementado no exercício seguinte. Em 2016 não houve ocorrência. O Quadro 4 é alusivo aos recursos que foram disponibilizados para aditar contratos, ou seja, quando é necessário alterar um contrato em virtude adequação da obra. E no que tange ao Quadro 5, esse refere-se especificamente as obras que foram iniciadas naquele exercício.

Como pode ser observado, no exercício de 2014 na UNIR, dos investimentos em obras previsto no plano de ação, apenas os serviços de acessibilidade e o projeto de construção do hospital universitário não foram executados. Segundo informações repassadas pela Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (DPDI), o governo além de contingenciar 40% do limite de empenho, ainda reduziu o valor repassado, desta forma, não foi possível executar os investimentos inicialmente previstos. Em 2015, somente a elaboração do projeto do Hospital Universitário não foi novamente realizada, embora a instituição tenha inserido a previsão orçamentária, o governo contingenciou 50% do limite de empenho, não sendo possível sua execução nesse exercício.

Quanto ao exercício de 2016, observou-se na proposta orçamentária que não foi executado a obra para Construção de Bloco de Salas de Aula p/ Medicina e novamente não houve a construção do hospital, embora estivesse previsto. Em virtude do contingenciamento de 50% do orçamento. Em contrapartida, foram realizadas as obras de Construção do Bloco de Laboratórios no *Campus* de Cacoal, Contratação do Projeto de Climatização dos RU's (restaurantes) da UNIR e Instalação de Plataforma (acessibilidade para pessoas com deficiência) no Prédio da UNIR em Porto Velho.

Embora tenham sido realizadas as obras supracitadas, houve aditivos nos contratos que

não foram inseridos na proposta orçamentária, no período de 2014 a 2016. No site da Instituição não foi possível localizar qualquer informação a respeito dos investimentos que foram realizados por meio de aditivo contratual, exceto no *link* onde constam as informações de licitações.

Quadro 2 – Ações de Investimentos em Obras Planejadas

ITEM	AÇÕES 2014	VALOR	ITEM	AÇÕES 2015	VALOR	ITEM	AÇÕES 2016	VALOR
1	Manutenção predial emergencial não suportada pelos orçamentos dos <i>campus</i>	1.000.000,00	1	Construção prédio do Curso de Eng. Elétrica	2.500.000,00	1	Construção prédio de laboratório do Curso de Engenharia de Produção	3.200.000,00
2	Serviços de Acessibilidade	3.045.550,00	2	Construção prédio do Teatro Universitário	3.500.000,00			
3	Terceira etapa prédio engenharia elétrica	2.000.000,00	3	Construção prédio da Biblioteca	800.000,00			
4	Início da última etapa do teatro universitário	3.000.000,00	4	Construção prédio do Curso de Eng. Alimentos	4.000.000,00	2	Reserva para eventuais aditivos contratuais	320.053,00
5	Centros de vivências - 3 <i>campi</i>	2.000.000,00						
6	Início da construção de biblioteca - Guajará-Mirim e Presidente Médici	1.500.000,00	5	Elaboração projeto do H.U.	3.500.000,00	3	Contratação da elaboração do projeto do Hospital Universitário	6.000.000,00
7	Projeto de construção do hospital universitário	6.300.000,00						
TOTAL		18.845.550,00	TOTAL		14.300.000,00	TOTAL		9.520.053,00

Fonte: Adaptado plano de ação 2014 a 2016.

Quadro 3 – Complementos de Obras

COMPLEMENTOS DE OBRAS DO EXERCÍCIO / UNIR					
2014			2015		
OBRA	VALOR TOTAL	AÇÃO ORÇAMENTÁRIA / FONTE	OBRA	VALOR TOTAL	AÇÃO ORÇAMENTÁRIA / FONTE
RU de Rolim de Moura	2.168.567,66	8282 - Reestruturação / 312	"Obra de Ampliação Quadra Poliesportiva Campus PVH"	65.320,86	20RK - Funcionamento / 112
RU de Ji-Paraná	1.978.069,52	8282 - Reestruturação / 312			
RU de Cacoal	2.081.411,65	8282 - Reestruturação / 312			
RU de Porto Velho	1.500.000,00	8286 - Reestruturação / 312			
Biblioteca de Ariquemes	1.697.153,67	8282 - Reestruturação / 312			
Urbanização do Campus de Cacoal	824.542,61	8282 - Reestruturação / 312			
SUBTOTAL	10.249.745,11		SUBTOTAL	65.320,86	

Fonte: Adaptado DPDI/PROPLAN em 20/09/2017.

Quadro 4 – Aditivos de Obras

ADITIVO DE OBRAS / UNIR								
2014			2015			2016		
OBRA	VALOR TOTAL	AÇÃO ORÇAMENTÁRIA / FONTE	OBRA	VALOR TOTAL	AÇÃO ORÇAMENTÁRIA / FONTE	OBRA	VALOR TOTAL	AÇÃO ORÇAMENTÁRIA / FONTE
"Const. do Bloco de Eng. Elétrica Campus de PVH"	152.028,96	8282 - Reestruturação / 112	Ampliação do Prédios dos Departamentos do Campus de PVH"	16.695,31	20RK - Funcionamento / 112	Const. do Bloco de Eng. de Alimentos no Campus de Ariquemes	306.983,16	8282 - Reestruturação / 112
Instalações Hid. Elet. Campus P. Médici	140.697,05	8282 - Reestruturação / 312						
Obra RU de Porto Velho	694.597,26	8282 - Reestruturação / 312						
Obra RU de Cacoal	667.611,17	8282 - Reestruturação / 312				Conclusão da Obra "Biblioteca e Salas de Aula do Campus de Ji-Paraná"	266.402,74	8282 - Reestruturação e 20RK / 112
Obra RU de Ji-Paraná	649.738,98	8282 - Reestruturação / 112						
Obra RU de Rolim de Moura	897.141,92	8282 - Reestruturação e 20RK / 112						
SUBTOTAL	3.201.815,34		SUBTOTAL	16.695,31		SUBTOTAL	573.385,90	

Fonte: Adaptado DPDI/PROPLAN em 20/09/2017.

Quadro 5 – Obras Efetivamente Contratadas

OBRAS EFETIVAMENTE CONTRATADAS / UNIR								
2014			2015			2016		
OBRA	VALOR TOTAL	AÇÃO ORÇAMENTÁRIA / FONTE	OBRA	VALOR TOTAL	AÇÃO ORÇAMENTÁRIA / FONTE	OBRA	VALOR TOTAL	AÇÃO ORÇAMENTÁRIA / FONTE
Const. Portal de Acesso PVH e Guajará Mirim	404.931,06	8282 - Reestruturação / 112	Conclusão da Obra "Bloco de Engenharia Elétrica no Campus de PVH"	3.157.448,29	8282 - Reestruturação / 112	Const. do Prédio da Educação Bilíngue no Campus de PVH	1.479.450,95	8282 - Reestruturação e 20GK / 112
Const. Portal de Acesso Ji-Paraná, Rolim de Moura e Vilhena	706.204,53	8282 - Reestruturação / 112				Const. Do Bloco de Laboratórios no Campus de Presidente Médici	1.205.000,00	8282 - Reestruturação / 112
Const. Portal de Acesso Cacoal	224.436,03	8282 - Reestruturação / 112						
Ampliação Quadra Poliesportiva Campus PVH	192.294,20	8282 - Reestruturação / 112	Conclusão da Obra "Biblioteca e Salas de Aula do Campus de Ji-Paraná"	1.121.841,01	8282 - Reestruturação / 112	Const. Do Bloco de Laboratórios no Campus de Cacoal	1.429.837,57	8282 - Reestruturação / 112
Obra de Ampliação do Prédio dos Departamentos do Campus PVH	499.104,83	8282 - Reestruturação / 112						
Contrat. Projeto Arquitetônico, Climatização e Sonorização TEATRO PVH	244.000,00	8282 - Reestruturação / 112	Obra de Const. do Bloco de Eng. de Alimentos no Campus de Ariquemes	1.285.184,00	8282 - Reestruturação / 112	Contratação do Projeto de Climatização dos RU's (Restaurantes) da UNIR	29.200,00	8282 - Reestruturação / 112
Const. Biblioteca no Campus de P. Médici	2.969.000,00	8282 - Reestruturação / 312						
Const. Biblioteca no Campus de Guajará Mirim	2.929.049,35	8282 - Reestruturação / 312	Conclusão da Obra "Teatro Universitário no Campus de PVH"	4.973.096,87	8282 - Reestruturação e 20RK / 112	Instalação de Plataforma (Acessibilidade) p/ PCD no Prédio da UNIR CENTRO	118.800,00	8282 - Reestruturação / 112
CONST. dos Espaços de vivência no campus de PVH	1.211.684,95	4002 - PNAES / 100 e 8282 / 312						
TOTAL	9.380.704,95		TOTAL	10.537.570,17		TOTAL	4.262.288,52	

Fonte: Adaptado DPDI/PROPLAN em 20/09/2017.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da pesquisa realizada, observou-se a ausência de transparência na divulgação das informações orçamentárias da Instituição. Foi possível constatar que há uma lacuna entre o que foi inicialmente previsto e o efetivamente executado em cada ano analisado. Cabe salientar que de acordo com a Teoria da Agência o gestor (agente) deve divulgar as informações para a sociedade (principal) para que seja possível reduzir a assimetria da informação na relação de ambos, proporcionado transparência e credibilidade da sua gestão.

Tanto a Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto a Lei de Acesso a Informação deixam claro aos gestores das instituições a importância e obrigatoriedade de divulgar as informações orçamentárias de forma transparente e compreensível aos leitores. Durante a coleta de dados, identificou-se o quanto é difícil encontrar as informações sobre a execução das ações planejadas pela Instituição analisada. Não há uma padronização das informações no site e, essas estão pulverizadas em *links* diversos. No próprio relatório de gestão, publicado na página institucional da UNIR e apresentado ao término de cada exercício, não foi possível identificar todas as obras realizadas naquele ano.

Verificou-se, também, que a Universidade não disponibiliza em seu site um fluxograma explicando como é realizado o planejamento das ações orçamentárias e quais as medidas adotadas quando não é possível realizar um investimento. É amplamente divulgado pela instituição as questões relacionadas ao contingenciamento orçamentário. Percebeu-se nos documentos analisados que há uma preocupação para que a comunidade entenda que em virtude desse contingenciamento e das limitações impostas pelo governo federal, alguns investimentos em obras não podem ser executados.

De modo geral, com base no estudo em tela, observou-se que existe mais transparência na divulgação das ações planejadas nos relatórios publicados (plano de ação e relatório de gestão) do que nas ações efetivamente executadas.

Observou-se que apenas uma parcela das ações planejadas pela Instituição não é efetivamente executada. Porém não foi possível constatar que houve divulgação para a sociedade quanto a não execução dessas obras, atendendo dessa forma os princípios da transparência pública exigidos pelas Leis de Responsabilidade Fiscal e Acesso a Informação.

Dessa maneira, os objetivos inicialmente propostos nesse estudo foram cumpridos e como sugestão para pesquisas futuras seria relevante realizar a análise de todas as ações propostas no orçamento da Instituição, sendo contemplado os oito *campi* existentes. Dessa forma seria possível analisar a Fundação Universidade Federal de Rondônia de maneira holística sob a ótica da transparência.

REFERÊNCIAS

ALÓ, C. C. **Uma abordagem para transparência em processos organizacionais utilizando aspectos**. Tese (Doutorado em Informática) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www-di.inf.puc-rio.br/~julio/tese-cappelli.pdf>. Acesso em 20/09/2017.

BRASIL. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acessado em 15/11/2017.

_____. **Lei Complementar nº 47 de 22 de dezembro de 1981**. Cria o Estado de Rondônia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp41.htm. Acessado em 20/11/2017.

_____. **Lei nº 7.011 de 8 de julho de 1982**. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal de Rondônia. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7011.htm. Acessado em 20/11/2017.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 20/09/2017.

_____. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acessado em 15/11/2017.

_____. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acessado em 20/09/2017.

_____. **Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acessado em 15/11/2017.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20/09/2017.

_____. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em 20/09/2017.

CALIMAN, D. **Fatores que inibem a institucionalização do orçamento como ferramenta de controle gerencial em uma IFES**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2014.

CARVALHO, Erasmo Moreira. **Consequências Econômicas da Adoção Compulsória das Normas Internacionais de Contabilidade (IFRS) no Custo de Capital Próprio das Empresas Brasileiras Listas na BM&FBOVESPA**. Teses (Doutorado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014.

ENAP. **Apostila Orçamento Público Conceitos Básicos**. Módulo 1. Brasília, 2014. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%Bblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20%20M%C3%B3dulo%20%20%281%29.pdf> >. Acesso em 18/09/2017.

Fundação Universidade Federal de Rondônia. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018**. Porto Velho, RO, 2014.

_____. **Proposta Orçamentária e Diretrizes para o Plano de Ação**. Porto Velho, RO, anos 2014, 2015 e 2016.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2012.

IFAC. **International Federation Of Accountants. Governance in the Public Sector: A Governing body Perspective**. Resp. Study 13, New York, 2001. Disponível em: <http://www.ifac.org/>. Acesso em: 20/09/2017.

PIRES, J. S. D. B.; ROSA, P. M.; SILVA, A. T. Um Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários Baseado em Desempenho Acadêmico para Universidades Públicas. **ASAA - Advances in Scientific and Applied Accounting**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 239-270, 2010.

Portal da Transparência da Universidade Federal da Bahia. **O que significa recursos de custeio e recursos de capital?** Disponível em: <<https://transparencia.ufba.br/o-que-significa-recursos-de-custeio-e-recursos-decapital>>. Acesso em 20/09/2017.

SILVA, V. C.; AMORIM, I. T. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, Orçamento Participativo e Programa de Metas: instrumentos complementares ou conflitantes? **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 431-452, 2012.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Cartilha Entendendo o Orçamento**. Natal: EDUFRN, 2000. Disponível em: <https://www.dca.ufrn.br/~ricardo/files/Cartilhaqdr.pdf>. Acesso em: 20/09/2017.