Financiamento, execução orçamentária e autonomia universitária

Uma análise crítica das contas da UENF no período 2025–2027

Relatório técnico para subsidiar a atuação no Conselho Universitário (CONSUNI) | 29 de novembro de 2026

Versão consolidada para leitura, com os dados disponíveis no relatório anterior. Os dados documentais não foram integralmente revalidados; conferir os atos oficiais antes de protocolar no SEI.

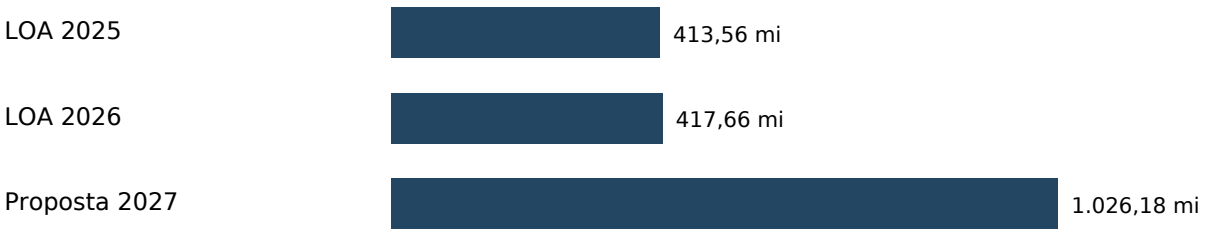
1. Introdução

O presente relatório analisa a evolução do financiamento da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), tomando como referência as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) de 2025 e 2026, as movimentações orçamentárias identificadas ao longo de 2026 e a proposta institucional para 2027. O objetivo é avaliar a compatibilidade entre os recursos, as necessidades de funcionamento e as iniciativas de expansão física e acadêmica, além de aprimorar o planejamento, a transparência e o controle pelo CONSUNI.

O orçamento expressa escolhas políticas e administrativas que determinam as condições materiais do ensino, da pesquisa e da extensão. Não foi possível recuperar os demonstrativos completos de execução de 2025 e 2026; portanto, as conclusões dizem respeito às dotações iniciais e às movimentações identificadas, não às despesas efetivamente realizadas.

2. Evolução do orçamento global

Exercício	Valor (R$)	Variação
LOA 2025	413.558.806,00	—
LOA 2026	417.663.415,00	+0,99%
Proposta 2027	1.026.182.335,91	+145,69%



Entre 2025 e 2026 houve virtual estagnação, com acréscimo nominal de R$ 4,1 milhões. A proposta de 2027, por sua vez, amplia o valor em R$ 608,5 milhões. A discrepância exige distinguir a recomposição de insuficiências históricas das demandas associadas a novas estruturas. A proposta não representa recursos assegurados pelo Estado.

3. Evolução real do orçamento

Adotando provisoriamente o IPCA de referência de 4,63% (12 meses até outubro de 2026), estima-se redução real de 3,48%. O orçamento necessário à recomposição seria de R$ 432,71 milhões, com defasagem de R$ 15,04 milhões. Insumos científicos importados, câmbio e serviços especializados podem apresentar evolução distinta do IPCA. O cálculo é indicativo e requer deflator temporalmente homogêneo para uma comparação definitiva.

4. Alterações na composição das despesas

Grupo (R$ milhões)	2025	2026	Proposta 2027
Pessoal e encargos	200,49	192,0	491,6
Outras despesas correntes	120,98	117,0	335,4
Investimentos	92,08	108,0	199,2
Juros e encargos da dívida	0,01	—	—
Total	413,56	417,66	1.026,18

Valores por categoria de 2026 e 2027 aproximados; os totais globais são apresentados separadamente.

Grupo	Variação nominal	Variação real estimada
Pessoal	−4,2%	−8,5%
Custeio	−3,3%	−7,6%
Investimentos	+17,3%	+12,1%
Total	+0,99%	−3,48%

Pessoal: a redução das dotações iniciais preocupa diante das demandas de recomposição salarial, planos de carreira e reposição de servidores. Pode comprometer laboratórios, secretarias e programas de pós-graduação, intensificando o trabalho. A confirmação exige dados de suplementação e folha efetiva.

Custeio: a redução real estimada de 7,6% ameaça a base material do funcionamento cotidiano, incluindo energia, limpeza, segurança, manutenção e materiais de consumo. A deterioração pode permanecer temporariamente oculta pelos indicadores acadêmicos, quando servidores compensam deficiências por esforços adicionais.

Investimentos: a ampliação física precisa estar articulada à disponibilidade de recursos para manutenção e pessoal. Novas edificações geram despesas permanentes e podem produzir passivos operacionais, questão particularmente relevante para o Campus Antônio Sarlo.

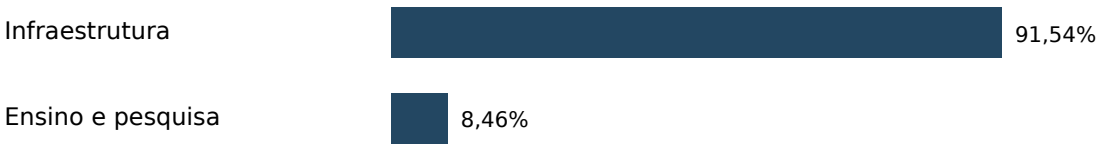
5. Dependência financeira e autonomia universitária

Fonte (2025)	Valor (R$)	Participação
Tesouro estadual	411.388.488	99,48%
Recursos próprios	2.170.318	0,52%
Total	413.558.806	100%

A dependência do Tesouro é inerente à natureza pública da universidade. O problema reside na eventual ausência de mecanismos que assegurem regularidade, previsibilidade e suficiência dos recursos. A autonomia prevista no artigo 207 da Constituição depende de condições materiais adequadas. O fortalecimento da autonomia requer financiamento público estável, e não sua substituição por receitas comerciais. Recursos captados diretamente por pesquisadores podem não transitar pelo orçamento institucional.

6. Superávit financeiro de 2025

Destinação dos créditos identificados	Valor (R$)
Expansão dos campi — custeio	20.000,00
Expansão dos campi — investimentos	31.824.789,81
Ensino, pesquisa e extensão — custeio	500.000,00
Ensino, pesquisa e extensão — investimentos	2.000.000,00
Ensino, pesquisa e extensão — CAPES	442.796,89
Total	34.787.586,70



Os créditos equivalem a 8,4% da LOA de 2025. Cerca de 91,5% foram direcionados à expansão da infraestrutura. Superávit não é automaticamente evidência de subexecução ou incapacidade administrativa: é necessário conhecer a origem, as vinculações e os compromissos financeiros. O CONSUNI deve esclarecer se a destinação decorreu de vinculações preexistentes ou de escolhas discricionárias e quais critérios orientaram as prioridades.

7. Movimentações orçamentárias de 2026

Destinação (13/11/2026)	Valor (R$)
Pessoal e encargos	2.173.372,75
Ensino, pesquisa e extensão — custeio	5.700.000,00
Ensino, pesquisa e extensão — investimentos	900.000,00
Manutenção operacional — custeio	1.200.000,00
Manutenção operacional — investimentos	2.200.000,00
Expansão dos campi	3.200.000,00
Total	15.373.372,75

A disponibilização tardia de dotações pode reduzir a capacidade de execução, sobretudo em despesas que exigem licitação. Não é possível determinar se os valores representam acréscimos líquidos ou remanejamentos. Por isso, não devem ser simplesmente somados aos créditos de superávit e à LOA para estimar a dotação atualizada.

8. Descentralização para a Polícia Militar

Resolução conjunta	Valor (R$)
12/03/2026	3.417.568,00
19/08/2026	1.807.292,67
Total identificado	5.224.860,67

O montante corresponde a 1,25% da LOA de 2026. A administração deve apresentar informações sobre efetivos, cobertura territorial, horários, ocorrências e resultados, especialmente no período noturno. A avaliação deve incorporar critérios de efetividade, além da regularidade contábil.

9. Proposta de 2027 e exequibilidade

Grupo	Acréscimo (R$ mi)	Variação
Pessoal	299,6	+156,0%
Custeio	218,4	+186,7%
Investimentos	91,2	+84,4%
Total	608,52	+145,7%

A ata do CONSUNI registra consulta formal aos laboratórios e setores sem limite financeiro previamente estabelecido. Isso ajuda a compreender a magnitude da proposta, mas não elimina a necessidade de hierarquizar demandas e demonstrar compatibilidade com as perspectivas de financiamento estadual.

Atendimento da proposta	Orçamento (R$ mi)	Variação sobre 2026
40%	410,47	−1,7%
50%	513,09	+22,8%
60%	615,71	+47,4%
75%	769,64	+84,3%
100%	1.026,18	+145,7%

Cenários hipotéticos, sem caráter de previsão. Cerca de 40,7% da proposta equivaleria à LOA de 2026, sem recomposição inflacionária. É indispensável identificar quais despesas seriam priorizadas em caso de atendimento parcial.

10. Expansão física e sustentabilidade operacional

A expansão dos investimentos simultânea à redução real das dotações iniciais para pessoal e custeio sugere um desequilíbrio potencial. Novos edifícios, campi e equipamentos exigem docentes, técnicos, apoio administrativo, energia, manutenção, limpeza e segurança. Sem financiamento adicional, há risco de sobrecarga de trabalho e manutenção represada.

No Campus Antônio Sarlo, decisões de expansão devem ser acompanhadas de estudos de impacto de médio e longo prazos, incluindo mobilidade e materiais de consumo. Não se trata de oposição abstrata à expansão, mas de assegurar condições materiais para sua consolidação.

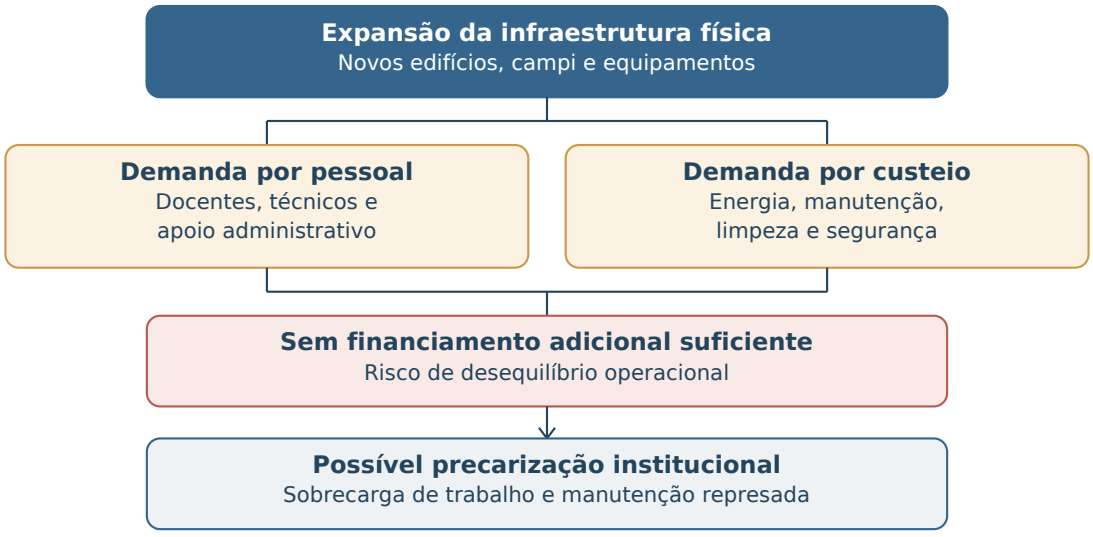


Figura 6. Modelo conceitual dos riscos associados à expansão física sem financiamento operacional correspondente.

11. Limitações de transparência e execução

Informação	2025	2026
Dotação inicial	Disponível	Disponível
Natureza da despesa	Disponível	Parcial
Fontes de recursos	Disponível	Não recuperada
Créditos suplementares	Não consolidado	Parcial
Anulações	Não recuperadas	Não consolidadas
Dotação atualizada	Não recuperada	Não recuperada
Empenhado, liquidado e pago	Não recuperados	Não recuperados
Superávit financeiro	Parcial	Exercício em curso
Descentralizações	Não consolidadas	Parcial
Restos a pagar	Não recuperados	Não recuperados

Essas lacunas impedem conclusões definitivas sobre execução, contingenciamento e recursos não utilizados. A dificuldade de recuperação não demonstra, por si só, inexistência dos documentos. O CONSUNI deve acompanhar regularmente a execução, além de aprovar a proposta anual.

12. Recomendações ao CONSUNI

Eixo	Medida proposta
Transparência	Apresentação trimestral da execução orçamentária
Planejamento	Divulgação das memórias de cálculo
Participação	Consulta formal às unidades e divulgação dos resultados
Custeio	Diagnóstico das condições materiais de laboratórios e salas
Pessoal	Dimensionamento das necessidades de servidores
Investimentos	Estudos de impacto operacional das novas obras
Superávit	Divulgação da origem, vinculação e destinação
Descentralizações	Prestação de contas e avaliação de efetividade
Financiamento	Mecanismos plurianuais de financiamento público
Controle	Comissão permanente de acompanhamento orçamentário

O levantamento das condições de salas, laboratórios, secretarias, refrigeração e equipamentos deve preceder a definição das prioridades de investimento, associando a alocação de recursos a um diagnóstico objetivo.

13. Considerações finais

A virtual estagnação das dotações iniciais entre 2025 e 2026, a alteração da composição das despesas e a proposta excepcional de expansão para 2027 indicam a necessidade de discutir a sustentabilidade do financiamento. A redução das dotações de pessoal e custeio, concomitante ao crescimento dos investimentos, sugere desequilíbrio potencial entre expansão patrimonial e capacidade de funcionamento. A concentração dos créditos de superávit na infraestrutura reforça a necessidade de discutir prioridades e critérios de alocação.

A proposta superior a R$ 1 bilhão pode representar o reconhecimento de necessidades acumuladas, mas não há garantia de financiamento integral. O CONSUNI precisa assumir papel mais ativo na definição e no acompanhamento das prioridades, com decisões transparentes, democráticas e tecnicamente fundamentadas.

Uma universidade não se consolida apenas pela ampliação de seu patrimônio imobiliário. Sua consolidação depende, fundamentalmente, das condições oferecidas às pessoas que nela estudam, ensinam, pesquisam e trabalham. A expansão física sem recursos suficientes para pessoal e custeio pode resultar em uma universidade maior patrimonialmente, mas mais frágil em sua capacidade de cumprir suas funções sociais.

14. Referências documentais

RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 10.665, de 14 de janeiro de 2025. LOA 2025.

RIO DE JANEIRO. Lei Orçamentária Anual de 2026.

RIO DE JANEIRO. Diário Oficial, edição de 13 de novembro de 2026; atos de abertura de créditos e resoluções conjuntas de descentralização, 2026.

BRASIL. Constituição Federal de 1988, art. 207.

IBGE. IPCA: indicadores de outubro de 2026.

UENF. Portal da Transparência: orçamento e pagamentos realizados.

UENF. Proposta orçamentária institucional para 2027; ata da reunião do CONSUNI que apreciou a proposta.

PEDLOWSKI, Marcos Antonio. Análise técnica da proposta orçamentária da UENF para o exercício de 2027. Julho de 2026.