

**ANÁLISE DOS GASTOS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO DURANTE A  
VIGÊNCIA DO PPA 2016-2019: impacto sobre a responsabilidade fiscal no orçamento  
do poder executivo da união**

**Renann Benites Gamon Lima Rebello**  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS,  
renann.gamon@yahoo.com.br

**Alex de Almeida Uchôas**  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS,  
alex.uchoas@hotmail.com

**Gismayra dos Santos Oliveira**  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS,  
Gysmaira.oliveira@gmail.com

**Alessandro Gustavo Souza Arruda**  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS,  
alessandro.arruda@ufms.br

**Roosiley dos Santos Souza**  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS,  
roosiley@hotmail.com

**RESUMO**

O objetivo deste artigo é mapear a estrutura de gasto do Ministério da Educação - MEC durante o quadriênio iniciado em 2016 e traçar um paralelo com os efeitos fiscais sobre o orçamento público. Trata-se de uma pesquisa quantitativa, abordagem descritiva, com objetivo primordial a descrição das características de determinada população, no caso as despesas públicas do MEC no período que abrange o PPA 2016-2019 do Governo Federal. Uma análise documental foi realizada sobre os dados abertos dos grupos econômicos de despesas realizadas das entidades vinculadas hierarquicamente ao MEC, constantes no Portal da Transparência do Governo Federal, mantido pelo *website* do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, além dos dados referentes às das Receitas Correntes Líquidas do período, obtidos no *website* do Tesouro Transparente. A análise permite concluir que o Poder Executivo Federal conseguiu manter um equilíbrio nos gastos realizados com Pessoal e Encargos Sociais, respeitando os limites da LRF. No MEC, os gastos com pessoal estão em trajetória crescente em comparação com o Poder Executivo como um todo. Em 2019, nove instituições se destacaram pelos gastos com Pessoal e Encargos Sociais atipicamente inferiores ao resto do grupo. Em relação a Investimentos, onze instituições se destacaram por gastos atipicamente superiores.

**Palavras-chave:** Ministério da Educação; Lei de Responsabilidade Fiscal; Orçamento Público; Plano Plurianual 2016-2019; Administração Pública.

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, estipula normas gerais para as finanças públicas aplicadas nas três esferas do governo (Federal, Estadual e Municipal). Dentre seus principais objetivos destacam-se a responsabilidade na gestão fiscal, o equilíbrio entre receitas e despesas e a transparência fiscal.

Pode-se afirmar que é um instrumento primordial na evolução da Gestão Estratégica da Administração Pública. De acordo com Santos (2017), abrange desde complementações às obrigações contempladas por instrumentos já existentes, como a Lei Orçamentária Anual - LOA, a Lei das Diretrizes Orçamentárias – LDO, e o Planejamento Plurianual – PPA, como incluiu premissas para a renúncia de receitas, limites de gastos, limites da dívida pública e operações de crédito, garantias e contra garantias, transparência da gestão fiscal e demais paradigmas de controles.

O PPA é um instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, além daquelas relativas aos programas de duração continuada, com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas (BRASIL, 1988). Dentre as diretrizes contidas no PPA para o período 2016-2019 ressaltam-se os seguintes incisos: IV - O estímulo e a valorização da educação, ciência, tecnologia e inovação e competitividade e VIII - A garantia do equilíbrio das contas públicas (BRASIL, 2015).

Ante o exposto, emerge a questão norteadora deste estudo: **qual o peso do Ministério da Educação e de suas entidades vinculadas no atingimento das metas fiscais dispostas na LRF durante o quadriênio de 2016 a 2019?**

Assim, este trabalho tem como objetivo geral de mapear a estrutura de gasto do Ministério da Educação. Para tanto, têm-se como objetivos específicos: (i) identificar e agrupar os gastos das entidades vinculadas ao Ministério da Educação entre 2016 e 2019; (ii) estabelecer, com o auxílio da estatística descritiva, as médias de gastos para cada grupo e por instituições, em termos percentuais, para cada ano estudado, representando graficamente os resultados através de um *boxplot*; e (iii) estabelecer uma relação entre os resultados verificados e a trajetória fiscal do Orçamento da União no período de estudo, analisando a estrutura de gastos como um todo dentro do MEC e identificando os *outliers*.

Tendo em vista que se tornou de extrema significância a questão relacionada à gestão

do orçamento público e a alocação de suas despesas, fica evidente a importância do tema abordado. A LRF representa um divisor de águas no que diz respeito às Finanças Públicas, no entanto, esta lei não é um instrumento de política pública, mas apenas uma normativa que limita a má utilização do erário pelos seus gestores em aspectos sensíveis à sociedade. Este estudo pretende suprir informações aos administradores, no sentido de aperfeiçoar suas gestões para além do que o arcabouço normativo é capaz de proporcionar.

O presente artigo está organizado em mais quatro seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico. Na terceira seção são discutidos os procedimentos metodológicos utilizados. Na seção quatro são apresentados os dados e o resultado das análises e na seção cinco constam as considerações finais do presente estudo.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 DESPESAS PÚBLICAS

A despesa pública consiste na realização de gastos, isto é, na aplicação de recursos financeiros de forma direta na aquisição de meios (bens e serviços) que possibilitem a manutenção, o funcionamento e a expansão dos serviços públicos, ou de forma indireta (quando da realização de transferências a terceiros). Essa aquisição dar-se-á com pagamento imediato (quando da execução da despesa à vista) ou a *posteriori*, implicando na assunção de compromissos (MOTA, 2009).

Assim como para as receitas, as despesas também se dividem entre orçamentárias e extra orçamentárias, sendo somente as primeiras discriminadas no orçamento público. A classificação por natureza e categoria econômica se dá entre despesas correntes e despesas de capital (MOTA, 2009).

As despesas correntes dividem-se entre despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes e representam efetivamente despesas contábeis. Já as despesas de capital dividem-se entre investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida, que, contabilmente, são permutações entre itens do ativo e passivo públicos (MOTA, 2009). No âmbito do Ministério da Educação, os maiores grupos de despesa estão compreendidos entre gastos com pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos.

Em tese, as receitas correntes devem financiar as despesas correntes e as receitas de capital devem financiar as despesas de capital. No entanto, esta lógica não é estritamente seguida, e frequentemente as receitas de capital são utilizadas em gastos correntes, o que

implica essencialmente em consumo de reservas, perda de patrimônio ou assunção de dívidas, além de outras formas de capitalização em mercado, para a manutenção da folha de pagamentos, custeio e pagamento de juros. Este entendimento é o que, em suma, justifica a análise feita neste trabalho.

As despesas públicas são executadas seguindo fases distintas desde a dotação orçamentária até o pagamento. O empenho garante ao fornecedor que a repartição pública tem autorização legal para realizar o gasto e oferece como suporte para esta despesa um documento denominado nota de empenho. Ou seja, a dotação transforma-se em um título de dívida vinculado a determinado credor. A liquidação é o passo seguinte, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, pois da comprovação da execução das obrigações assumidas (MOTA, 2009). Por fim, passa-se ao efetivo pagamento.

Este trabalho se pautará pelas despesas liquidas ou realizadas, ou seja, efetivamente pagas. Assim, o presente trabalho pretende analisar aquilo que foi efetivamente utilizado pelas entidades.

## 2.2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Regulamentada em 04 de maio de 2000, aproximadamente doze anos após o disposto no art. 163 da Constituição Federal, a lei Complementar n.º 101/2000, ficou conhecida com Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Segundo Sacramento (2005, p. 33), a lei promove uma mudança institucional no trato com o dinheiro público. Constituindo-se no principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil. Ainda segundo a autora, o processo público de consulta realizado e o acordo político em sua construção se tornaram chaves para a manutenção dessa reforma estrutural.

Corroborando com o entendimento posto acima, tem-se um estudo feito pelo IPEA do qual se destaca:

O cenário em que se encontravam os estados e municípios logo após a queda da inflação em 1994 era restritivo do ponto de vista fiscal, no sentido de que os governos subnacionais não mais podiam se endividar e fazer frente às suas despesas, dadas as suas receitas. Nesse sentido, a LRF veio impor limites ao gasto e ao endividamento excessivo, ratificando e consolidando um processo de ajuste que se havia iniciado com vários acordos de renegociação das dívidas estaduais em 1993 e 1997. Um dos principais motivos da sua promulgação foi o controle da dívida pública (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006, p.11)

A LRF traz em seu art. 18 a definição do que é despesa total com pessoal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1 Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

§ 2 A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência (BRASIL, 2000).

Tendo em vista esta definição, a mesma lei limita os gastos totais com pessoal na União nos seguintes termos:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

[...]

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional n 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

[...] (BRASIL, 2000).

As receitas correntes líquidas federais equivalem às receitas correntes deduzidas das receitas correntes intra-orçamentárias, associadas a transferências constitucionais ou legais a Estados e Municípios por parte da União, conforme estabelecido no item IV do art. 2 da Lei de Responsabilidade Fiscal. No âmbito do Poder Executivo, portanto, as despesas totais com pessoal não podem exceder 40,9% sobre esse valor.

Outra questão fundamental é a que diz respeito ao endividamento público, pois além de os gastos com pessoal estarem limitados, os gastos correntes de uma forma geral também estão. A Constituição Federal (BRASIL, 1988), seguida pela LRF, assim determina:

Art. 167. São vedados:

[...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

[...] (BRASIL, 1988).

Trata-se da regra de ouro orçamentária que, em outras palavras, não permite que os recursos provenientes da dívida sejam usados para o pagamento de despesas correntes. Isso significa que devem ser buscadas outras fontes de receitas de capital, que não operações de crédito, para arcar com o déficit do orçamento corrente, salvo os casos em que haja autorização legislativa por meio de créditos suplementares ou especiais.

A limitação da dívida consolidada ou fundada, que corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras da União, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses (BRASIL, 2000), deveria ser determinado por resolução do Senado Federal, conforme determina o art. 30, inc. I da LRF. No entanto, até o momento (maio de 2020) isto ainda não foi feito.

### 2.3 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

O Ministério da Educação - MEC tem suas origens remetidas a 1930, quando da oficialização do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, pelo então governo Getúlio Vargas. Contudo, apenas em 1995, durante o mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, a educação passa a ser exclusividade do Ministério da Educação.

Segundo o *website* da própria instituição (BRASIL, 2020a), o Ministério da Educação, é um órgão da administração federal direta. Dentre suas áreas de atuação estão, entre outras muitas, a política nacional de educação, a educação em geral, incluída a educação superior, a pesquisa e a extensão universitária (BRASIL, 2020a).

O art. 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB diz que “caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (BRASIL, 1996).

Entretanto, cabe ressaltar, pela importância do tema para a construção deste artigo, que a Constituição Federal Brasileira traz em seu art. 207º que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e

obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988). Além disso, a lei n.º 11.892/2008 deu aos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia a mesma autonomia, destacando-se a administrativa e de gestão financeira dada pela Constituição Federal às Universidades Públicas:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação e constituída pelas seguintes instituições:

I - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais;

II - Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR;

III - Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG;

IV - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; e (Redação dada pela Lei nº 12.677, de 2012);

V - Colégio Pedro II. (Incluído pela Lei nº 12.677, de 2012).

Parágrafo único. As instituições mencionadas nos incisos I, II, III e V do caput possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar (BRASIL, 2008).

A importância das autonomias dadas pelas leis acima citadas explica-se pela necessidade de se entender o impacto que a autonomia de gestão financeira das Instituições superiores tem sobre o orçamento do Ministério da Educação. Adiante, será abordada de forma mais aprofundada a estruturação do orçamento do MEC.

#### 2.4 PPA 2016-2019

O valor estimado de dispêndios globais do orçamento da União para o ciclo que vai de 2016 a 2019 foi de R\$ 8.217 bilhões, conforme o Plano Plurianual Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social (2015) do Governo Federal. O Ministério da Educação é contemplado com recursos, entre outros, em programas temáticos tais como Educação de Qualidade para todos (5%) e Previdência Social (53%). No primeiro destes foram estabelecidas metas tais como a ampliação para 1,4 milhão de matrículas em cursos de graduação presencial em instituições federais de ensino (BRASIL, 2015).

Os objetivos vinculados são os seguintes:

Ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhada com as demandas sociais e do mercado de trabalho locais e regionais, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão.

Ampliar o acesso à educação superior de qualidade, na graduação e na pós-graduação, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e a

aprendizagem ao longo da vida, fortalecendo a ciência, a tecnologia e a inovação, apoiando atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como aperfeiçoando as atividades de avaliação, supervisão e regulação (BRASIL, 2015).

Estas políticas estão em consonância com o Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014, com vigência de dez anos. Entre as metas que se destacam neste documento relacionadas ao ensino superior, temos:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores (BRASIL, 2014).

Observa-se, portanto, uma clara propensão governamental em incrementar os gastos públicos na educação superior, por meio da oferta de vagas de ensino nas instituições vinculada ao MEC e da qualificação de seus servidores. Se estes objetivos de fato se realizaram, estarão traduzidos em termos orçamentários nas despesas realizadas no quadriênio do PPA 2016-2019, o que esta pesquisa poderá eventualmente ajudar a esclarecer.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de uma pesquisa quantitativa, com abordagem descritiva, que têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população, no caso as despesas públicas do Ministério da Educação no período que abrange o PPA 2016-2019 do Governo Federal (GIL, 2008). Para tanto, será feita uma análise documental sobre os dados abertos dos grupos econômicos de despesas realizadas das entidades vinculadas hierarquicamente ao MEC, constantes no Portal da Transparência do Governo Federal (BRASIL, 2020b), mantido pelo *website* do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

A análise das informações se dividirá em três grupos de observação. O primeiro refere-se ao Poder Executivo Federal como um todo. Já o segundo refere-se às entidades e órgãos que compõe o Ministério da Educação. Retirando-se o Colégio Pedro II, a Coordenação de

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, a Fundação Joaquim Nabuco – FUNDAJ, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, o Hospital das Clínicas de Porto Alegre – HCPA e as unidades com vínculo direto ao MEC, restam as Instituições Federais de Ensino Superior – Ifes, que compõem o terceiro grupo de análise. Essa subdivisão se justifica, tendo em vista aos diferentes campos de atuação em que estes entes se localizam, o que ressoa nas políticas de aplicação das despesas públicas.

Num primeiro momento, o estudo se pauta pelo cálculo das discrepâncias observadas, em termos percentuais, da porcentagem de gastos dos entes pertencentes a cada grupo em relação ao Poder Executivo da União e o limite legal de 40,9% das Receitas Correntes Líquidas (BRASIL, 2000). Em relação a esse último parâmetro, foram utilizados os dados disponibilizados em planilhas eletrônicas na seção Publicações - Receitas Correntes Líquidas do *website* do Tesouro Transparente (BRASIL, 2020c).

O segundo passo é a análise de desvios de média baseada em técnicas da estatística descritiva, com o intuito de se elaborar um gráfico *boxplot* que exprima as medianas, quartis, limites inferiores, limites superiores e possíveis *outliers* nas distribuições. O diagrama de caixa (*boxplot*) é uma ferramenta gráfica que utiliza uma reta esticada (*whisker*) para representar a variabilidade de uma distribuição. Ele identifica 50% dos valores mais prováveis – intervalo entre o 1º e o 3º quartil –, a mediana e os valores extremos (MCGILL et al, 1978).

No entanto, alguns valores atípicos (*outliers*) podem ficar fora do diagrama, pois extrapolam os limites calculados. A importância da identificação destes elementos está no fato de que representam as instituições que se destacam, positivamente ou negativamente, em determinados elementos da despesa pública, o que proporciona um maior entendimento de sua natureza e gestão.

Conforme explanado anteriormente, as medidas principais utilizadas para os cálculos de desvios de média das distribuições de dados quantitativos contínuos são as seguintes:

$$\text{Mediana} = \tilde{x} = \frac{x_{(\frac{n}{2})} + x_{(\frac{n}{2}+1)}}{2},$$

$$\text{Lim. inferior} = Q_1 - 1,5 x (Q_3 - Q_1),$$

$$\text{Lim. superior} = Q_1 + 1,5 x (Q_3 - Q_1),$$

Sendo  $n$  o número de dados da distribuição e  $x$  um valor qualquer dentro do universo

de elementos analisados. Ademais, o primeiro quartil ( $Q_1$ ) equivale ao elemento do conjunto abaixo do qual estão 25 % dos elementos de menor valor, e o terceiro quartil ( $Q_3$ ) equivale ao elemento do conjunto a partir do qual estão 25% dos valores mais elevados (ANDERSON et al, 2006). O software utilizado para o tratamento dos dados coletados foi o *Microsoft Excel*, sendo que as análises se deram em termos das relações percentuais entre as grandezas estudadas.

#### 4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

As despesas realizadas do Poder Executivo da União, do Ministério da Educação – MEC e das Instituições Federais de Ensino Superior – Ifes, estão discriminadas tendo em vista a classificação quanto à natureza de despesa ao longo do período de análise deste trabalho, o quadriênio 2016 – 2019:

**Tabela 1 - Despesas públicas do Poder Executivo da União, por natureza de despesa**

Natureza de Despesa	2016		2017		2018		2019	
	Milhões R\$	%						
Pessoal e Encargos Sociais	222.782	9,19	248.062	10,65	243.492	9,94	254.364	10,12
Juros e Encargos da Dívida	204.891	8,45	203.109	8,72	279.373	11,40	285.094	11,34
Outras Despesas Correntes	989.980	40,82	1.017.498	43,67	1.063.217	43,39	1.144.421	45,53
Investimentos	14.874	0,61	16.333	0,70	16.953	0,69	14.301	0,57
Inversões Financeiras	67.450	2,78	62.076	2,66	61.028	2,49	62.739	2,50
Amortização/ Refinanciamento da Dívida	925.259	38,15	783.002	33,60	786.352	32,09	752.473	29,94
Total	2.425.235	100,00	2.330.079	100,00	2.450.415	100,00	2.513.392	100,00

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (Brasil, 2020b)

No Poder Executivo, as despesas com Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização e Refinanciamento da Dívida (Despesas de Capital) configuraram os itens que apresentaram queda relativa no período, enquanto as despesas com Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes (Despesas Correntes) apresentaram aumento relativo.

**Tabela 2 - Despesas públicas do Ministério da Educação - MEC, por natureza de despesa**

Natureza de	2016	2017	2018	2019
-------------	------	------	------	------

Despesa	Milhões R\$	%						
Pessoal e Encargos Sociais	51.439	43,35	58.780	46,12	58.091	47,66	61.578	50,80
Outras Despesas Correntes	48.318	40,72	48.030	37,68	50.181	41,17	49.356	40,72
Investimentos	1.685	1,42	1.161	0,91	1.622	1,33	834	0,69
Inversões Financeiras	17.220	14,51	19.486	15,29	11.993	9,84	9.450	7,80
<b>Total</b>	<b>118.663</b>	<b>100,00</b>	<b>127.457</b>	<b>100,00</b>	<b>121.886</b>	<b>100,00</b>	<b>121.218</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (Brasil, 2020b)

Já no MEC, as despesas com Investimentos e Inversões Financeiras (Despesas de Capital) tiveram queda relativa no período, enquanto as despesas com Pessoal e Encargos Sociais tiveram aumento relativo e Outras Despesas Correntes praticamente não apresentaram alteração.

**Tabela 3 – Despesas das Instituições Federais de Ensino Superior – Ifes, por natureza de despesa**

Natureza de Despesa	2016		2017		2018		2019	
	Milhões R\$	%						
Pessoal e Encargos Sociais	46.832	82,58	53.462	85,11	52.185	84,90	55.118	85,96
Outras Despesas Correntes	9.182	16,19	8.948	14,25	8.972	14,60	8.786	13,70
Investimentos	694	1,22	405	0,64	303	0,49	217	0,34
Inversões Financeiras	3	0,01	0	0,00	5	0,01	0	0,00
<b>Total</b>	<b>56.711</b>	<b>100,00</b>	<b>62.815</b>	<b>100,00</b>	<b>61.464</b>	<b>100,00</b>	<b>64.121</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (Brasil, 2020b)

É possível observar que, apesar de as despesas com Pessoal no Poder Executivo e no âmbito das Ifes configurarem, em termos percentuais, um fluxo irregular dentro do período, no Ministério da Educação o crescimento é acentuado, passando de 43,35% em 2016 para 50,80% em 2019. Em relação aos investimentos, observa-se uma trajetória de queda acentuada nas Ifes durante todo o quadriênio, ao passo que no Poder Executivo e no MEC essa queda brusca somente se dá 2019.

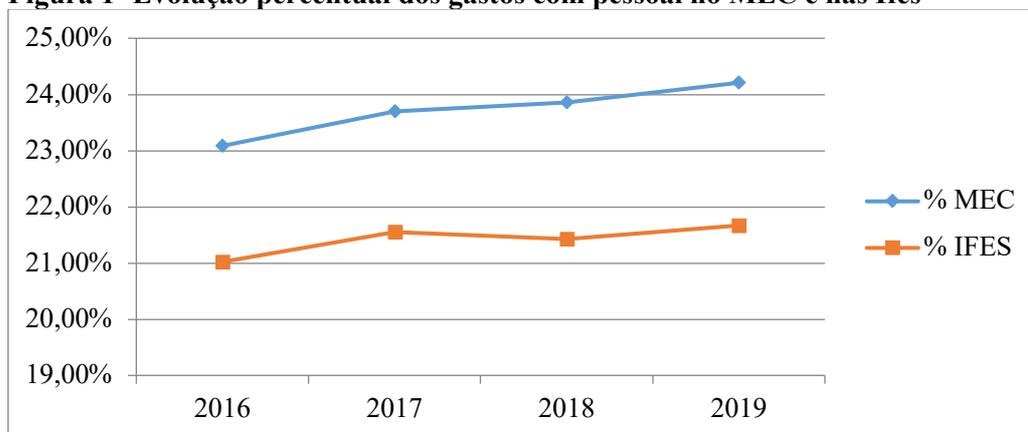
A evolução dos gastos com pessoal das entidades que compõem o Ifes e o MEC em relação ao Poder Executivo como um todo, pode ser mais bem compreendida com a tabela e o gráfico que se seguem:

**Tabela 4 – Despesas com pessoal – Poder Executivo, MEC e Ifes**

Natureza de Despesa	2016		2017		2018		2019	
	Milhões R\$	%						
Despesas com Pessoal no MEC	51.439	23,09	58.780	23,69	58.091	23,86	61.578	24,21
Despesas com Pessoal no IFES	46.832	21,02	53.462	21,55	52.185	21,43	55.118	21,67
Despesas com Pessoal no Poder Executivo	222.782	100,00	248.062	100,00	243.492	100,00	254.364	100,00

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (Brasil, 2020b)

Claramente, os gastos proporcionais com pessoal, em relação ao Poder Executivo, nas Instituições Federais de Ensino Superior mantem-se estável desde 2017, a despeito do crescimento em número absoluto. No Ministério da Educação, no entanto, verifica-se um crescimento constante desde 2016.

**Figura 1- Evolução percentual dos gastos com pessoal no MEC e nas Ifes**


Fonte: Elaborada pelos autores

Entretanto, é importante analisar os dados referentes a despesas com pessoal sobre uma perspectiva fiscal, ou seja, comparando-os com Receitas Correntes Líquidas – RCL, que é o parâmetro norteador de gastos estabelecido pela LRF. Como o limite para o Poder Executivo é de 40,9% das RCL (BRASIL, 2000), o confrontamos através da tabela 4 e na figura 2.

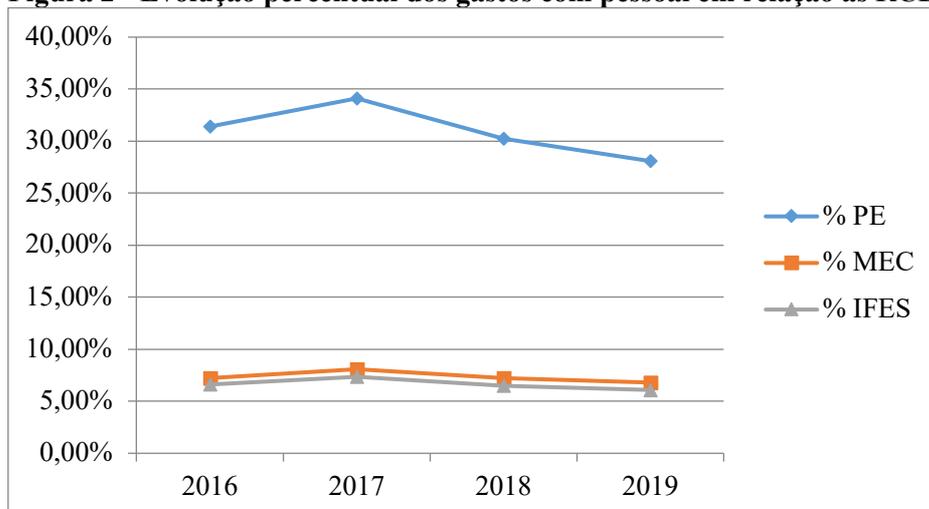
Observa-se uma queda a partir de 2017 na proporção dos gastos com pessoal em relação às Receitas Correntes Líquidas, sendo que este efeito fica mais realçado no Poder Executivo como um todo. No MEC e no grupo de instituições que compõe o Ifes esta queda percentual é mais leve, com demonstram as suas linhas de tendência constantes na figura 2.

**Tabela 5 – Despesas com pessoal e Receitas Correntes Líquidas**

Despesas com Pessoal e Receita Corrente Líquida - RCL	2016		2017		2018		2019	
	Milhões R\$	%						
Receita Corrente Líquida - RCL	709.930	100,00	727.254	100,00	805.348	100,00	905.659	100,00
Limite da LRF - 40,9% RCL	290.361	40,90	297.447	40,90	329.387	40,90	370.414	40,90
Despesas com Pessoal no Poder Executivo	222.782	31,38	248.062	34,11	243.492	30,23	254.364	28,09
Despesas com Pessoal no MEC	51.431	7,24	58.777	8,08	58.091	7,21	61.578	6,80
Despesas com Pessoal no IFES	46.832	6,60	53.462	7,35	52.185	6,48	55.118	6,09

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (Brasil, 2020b) e Tesouro Transparente (Brasil, 2020c)

Dentro do Ministério da Educação, contudo, existe uma heterogeneidade nas instituições que vão além da diferença entre aquelas que compõem o Ifes e as que não o compõem. Uma análise mais específica tendo em vista os grupos de natureza de despesa que efetivamente são verificados dentro do Ministério (Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos), é de extrema importância para o entendimento do problema.

**Figura 2 - Evolução percentual dos gastos com pessoal em relação às RCL**


Fonte: Elaborada pelos autores

Para as entidades que estão vinculadas ao MEC, a tabela 6 e a figura 3 demonstram a distribuição dos percentuais de gastos com Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas

Correntes e Investimentos através de um *boxplot*, indicando os limites sensíveis que serviram para análise.

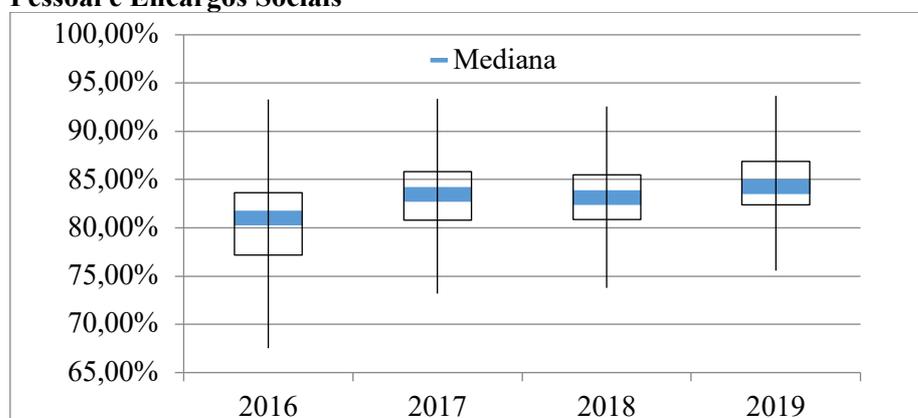
**Tabela 6 – Distribuição do % do orçamento destinada a Despesas com Pessoal e Encargos Sociais nas instituições que compõe o MEC**

Métricas de análise	2016	2017	2018	2019
Limite Superior	93,27%	93,39%	92,56%	93,67%
3º Quartil	83,61%	85,82%	85,52%	86,88%
Mediana	81,03%	83,48%	83,18%	84,28%
1º Quartil	77,18%	80,77%	80,83%	82,36%
Limite Inferior	67,53%	73,20%	73,79%	75,57%

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (Brasil, 2020b)

Apesar de irregular, há uma tendência de crescimento nas despesas com Pessoal e Encargos Sociais, com um achatamento para cima na linha que representa a distribuição no *boxplot*. Mesmo assim, nenhuma instituição se sobressaiu em termos de gastos acima do limite superior aferido em nenhum dos anos analisados.

**Figura 3 – *Boxplot* para a distribuição do percentual do orçamento destinado a Despesas com Pessoal e Encargos Sociais**



Fonte: Elaborada pelos autores

Por outro lado, as unidades com vínculo direto com o MEC, o INEP, a CAPES e o FNDE se destacaram pelo baixo percentual de gastos com pessoal e encargos sociais ao longo de todo o período, o que se deve provavelmente à natureza especial destas entidades dentro do Ministério da Educação, pois praticam atividades de pesquisa e financiamento da educação superior, com gastos classificadas em outras despesas correntes e inversões financeiras, no caso específico da FNDE.

No âmbito das Ifes, a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB e a Universidade Federal do Oeste da Bahia – UFOB se destacaram,

sendo *outliers* nas distribuições analisadas em todos os anos, com gastos percentuais abaixo do limite inferior auferido. A Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UNIFESSPA e a Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF apareceram em dois anos seguidos, sendo a primeira em 2016 e 2017, e a segunda em 2017 e 2018. A Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, a Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA e a Universidade Federal do Cariri – UFCA aparecem somente em um dos períodos cada uma.

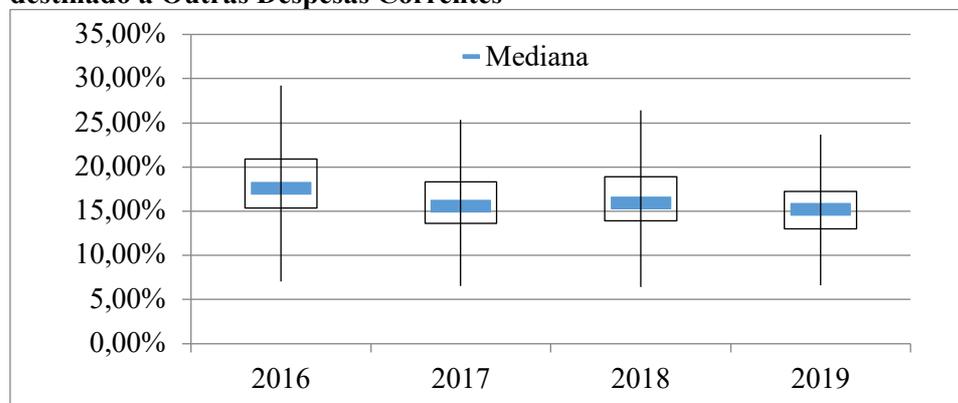
**Tabela 7 – Distribuição do % do orçamento destinada a Outras Despesas Correntes nas instituições que compõe o MEC**

Métricas de análise	2016	2017	2018	2019
Limite Superior	29,22%	25,36%	26,37%	23,66%
3º Quartil	20,90%	18,31%	18,89%	17,26%
Mediana	17,60%	15,58%	15,91%	15,19%
1º Quartil	15,36%	13,61%	13,91%	13,00%
Limite Inferior	7,04%	6,56%	6,43%	6,61%

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (Brasil, 2020b)

A tendência de queda na distribuição acima é pouco acentuada ao longo dos quatro anos, demonstrando, assim como no *bloxpot* anterior, certa estabilização entre 2017 e 2019. A CAPES, o INEP, o FNDE e as unidades que mantêm vínculo direto com o MEC ultrapassaram o limite superior da distribuição de outras despesas correntes em todo o quadriênio, o que compensa de alguma forma o fato de terem ultrapassado o limite inferior em relação às despesas com Pessoal e Encargos Sociais.

**Figura 4 – Bloxpot para a distribuição do percentual do orçamento destinado a Outras Despesas Correntes**



Fonte: Elaborada pelos autores

A mesma dinâmica também se dá na UNILAB e na UFOB, que aparecem,

respectivamente, em todos os anos ou no triênio final como *outliers* ao limite superior; porém, com percentagens bem inferiores às verificadas nas entidades do parágrafo anterior. Também foram *outliers* a UNIVASF e a UNILA, em dois dos anos analisados, e a UFCA, em apenas um deles. Nenhuma instituição ficou abaixo do limite inferior.

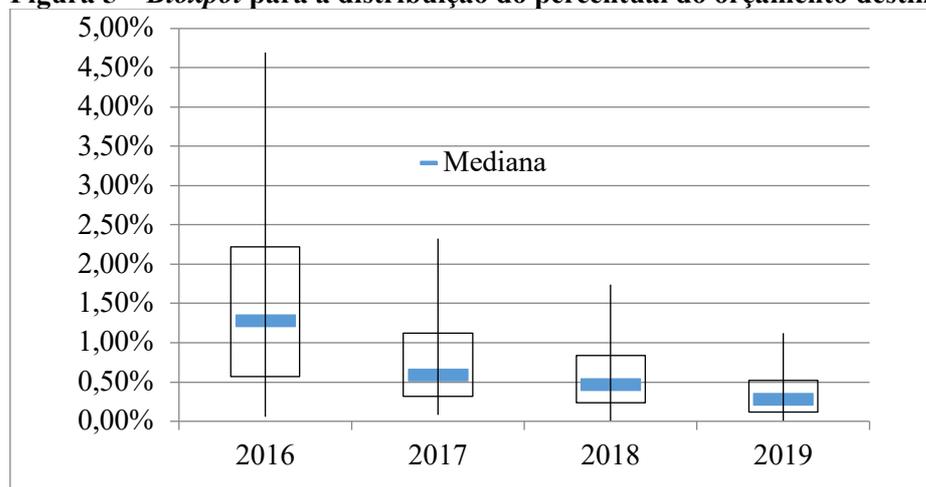
**Tabela 8 – Distribuição do % do orçamento destinada a Investimentos nas instituições que compõe o MEC**

Métricas de análise	2016	2017	2018	2019
Limite Superior	4,69%	2,32%	1,74%	1,12%
3º Quartil	2,22%	1,12%	0,84%	0,52%
Mediana	1,27%	0,59%	0,46%	0,27%
1º Quartil	0,57%	0,32%	0,24%	0,12%
Limite Inferior	0,06%	0,08%	0,01%	0,01%

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (Brasil, 2020b)

Verifica-se uma queda acentuada nos percentuais relativos aos Investimentos dentro do Ministério da Educação como um todo, com a mediana das despesas realizadas caindo continuamente. Em 2019, pela primeira vez, mais de 50% das entidades analisadas gastaram efetivamente menos de 0,5% de suas despesas em investimentos.

**Figura 5 – Bloxpot para a distribuição do percentual do orçamento destinado a Investimentos**



Fonte: Elaborada pelos autores

O limite inferior calculado para esta distribuição foi negativo em todos os anos analisados, sendo adotado, portanto, o valor referente à instituição com menor investimento relativo. Em todos os anos, contudo, várias entidades ultrapassaram o limite superior, conquanto cada vez menor seja a disparidade entre o valor calculado e os números

apresentados por estes entes.

Em 2016, as *outliers* foram a UNIFESSPA (12,53%), a Universidade Federal do Amapá – IFAP (10,09%), o HCPA (9,16%), a Universidade Federal do Sul da Bahia – UFSB (8,45%), a UFOB (7,78%), a Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFJM (5,47%), as unidades que mentem vinculação direta com o MEC (5,47%), a Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE (5,14%) e a Universidade Federal do ABC – UFABC (4,93%).

Em 2017, as *outliers* foram o HCPA (11,71%), a UNIFESSPA (8,70%), a UFOB (8,50%), as unidades que mentem vinculação direta com o MEC (6,49%), a UFCA (2,73%), o INEP (2,58%) e a FUNDAJ (2,50%).

Em 2018, as *outliers* foram as unidades que mentem vinculação direta com o MEC (8,83%), o HCPA (6,20%), a UFSB (3,54%), o INEP (3,25%), a UFOB (2,80%), a Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR (2,74%), o FNDE (2,11%), a UNIFESSPA (2,10%) e a FUNDAJ (1,82%).

Em 2019, as *outliers* foram a UFOPA (3,05%), a UFSB (2,25%), as unidades que mentem vinculação direta com o MEC (2,21%), o Instituto Federal do Espírito Santo – IFES (2,20%), o INEP (1,62%), a Universidade Federal do Amazonas – UFAM (1,58%), a UNIFESSPA (1,37%), a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (1,32%), a Universidade Federal do Rio Grande – FURG (1,30%), o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – IFMA (1,23%) e o FNDE (1,23%).

## 5 CONCLUSÕES

A análise dos dados apresentados permite dizer que de uma forma geral o Poder Executivo Federal conseguiu manter um equilíbrio sobre os gastos realizados com Pessoal e Encargos Sociais durante a vigência do PPA 2016 - 2019, haja vista a redução na proporção em relação às Receitas Correntes Líquidas, respeitando com certa folga os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000). Contudo, isso se deve mais a um aumento de receitas do que a uma redução de despesas, pois estas se mantiveram relativamente estáveis desde 2017, o que se observa não somente em gastos com pessoal, mas também em relação aos números totais.

No Ministério da Educação, entretanto, os gastos com pessoal estão em trajetória crescente muito mais acentuada quando em comparação com o Poder Executivo como um

todo. Apesar de não afetarem significativamente a razão legal estabelecida com as RCL, essa rota de aumento contínuo poderá ser sentida em um futuro próximo, já que o MEC representa praticamente um quarto (24,21% em 2019) dos gastos totais do Poder Executivo inteiro.

As Instituições Federais de Ensino Superior também não parecem comprometer preponderantemente, em termos relativos, o orçamento fiscal, pois os gastos com pessoal estão oscilando levemente para cima durante o período analisado. No entanto, este aumento não merece ser desprezado, pois denota um estrangulamento da capacidade de Investimento destes entes, visto que as Outras Despesas Correntes também subiram no período.

Aliás, os Investimentos vêm se reduzindo em todos os grupos analisado ao longo do quadriênio, oscilando positivamente somente entre 2016 e 2017 no Poder Executivo. No MEC e nas Ifes o cenário parece ser crítico, com índices abaixo da casa de 0,5% para a grande maioria das instituições.

É importante destacar que a pesquisa focou suas atenções nas despesas realizadas, e não nas fixadas na Lei Orçamentária Anual. Além disso, há uma limitação em relação à amplitude da análise, pois o foco do trabalho está no Ministério da Educação e na sua relação com o Poder Executivo. Portanto, generalizações que abarquem outros órgãos da União merecem considerações específicas.

Ademais, fez-se uso como norte da metodologia as classificações quanto à natureza da despesa orçamentária. Porém, existem as subclassificações elementos de despesa que, se tivessem sido consideradas em suas pormenorizações, poderiam afetar sobremaneira os resultados e as observações. Itens como contratação por tempo determinado de funcionários, por exemplo, enquadra-se em Outras Despesas Correntes e não em Despesas com Pessoal e Encargos Sociais.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, David; SWEENEY, Dennis J.; WILLIAMS, Thomas Arthur. **Essentials of Modern Business Statistics with Microsoft Excel**. 4º Ed. Nashville: South Western Pub, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal**, de 05 de outubro 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 03 mai. 2020.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019. Disponível em:

<<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao5.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2020.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Institucional. 2020a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/institucional>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

BRASIL. **Portal da Transparência**. 2020b. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 03 mai. 2020.

BRASIL. **Tesouro Transparente**. 2020c. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/receita-corrente-liquida-rcl/2020/27>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Diário Oficial da União, Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da União, Brasília, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Diário oficial da União, Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 13.005**, de 25 de junho de 2014. Diário oficial da União, Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 03 mai. 2020.

BRASIL. **Plano Plurianual 2016-2019: Desenvolvimento, produtividade e inclusão social**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf/view>>. Acesso em: 03 mai. 2020.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. da S. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1742>. Acesso em: 22 abr 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6º Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MCGILL, Robert; TUKEY, John W.; LARSEN, Wayne A. Variations of box plots. **The American Statistician**, v. 32, n. 1, p. 12-16, 1978.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 1º Ed. Brasília: Francisco Glauber Lima Mota, 2009.

NUNES, Selene Peres Peres; MARCELINO, Gileno Fernandez; SILVA, César Augusto

Tibúrcio. Os Tribunais de Contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 13, p. e145151-e145151, 2019.

SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, Brasília, v. 10, n. 47, p. 20 – 47, jul./dez. 2005. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44042>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

SANTOS, Eduarda Cinzia dos. **Estudo bibliométrico sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal em periódicos brasileiros - classificados no Qualis Capes acima de B5**. Monografia (Especialização em Gestão Contábil e Tributária) – Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, p.59. 2017.