

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
BRÁSILIA - DF

OFÍCIO Nº 3752 /2019/MEC

Brasília, 18 de junho de 2019.

A Senhora
Deputada Federal
Primeira-Secretária da Câmara dos Deputados
Palácio do Congresso Nacional, Praça dos Três Poderes, Edifício-Sede, sala 27
70160-900 Brasília/DF

Assunto: Resposta ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 496/2019. Requerimento de Informação nº 492, de 2019, de autoria do Deputado Federal Ivan Valente.

Anexos: Nota Técnica nº 6/2019/GAB-SESU/SESU e Nota nº 01192/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU

Senhora Deputada,



Em atenção ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 496/2019, de 16 de maio de 2019, que versa sobre o Requerimento de Informação nº 492, de 2019, de autoria do Deputado Federal Ivan Valente, encaminho cópia da Nota Técnica nº 6/2019/GAB/SESU/SESU, de 13 de maio de 2019, da Secretaria de Educação Superior desta Pasta, e da Nota nº 01192/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 27 de maio de 2019, da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação, em que constam esclarecimentos sobre os critérios para a imposição de cortes às instituições federais de ensino superior.

Na oportunidade, colocamo-nos à disposição para qualquer esclarecimento adicional que se fizer necessário.

Atenciosamente,


ABRAHAM WEINTRAUB

Ministro de Estado da Educação

PRIMEIRA-SECRETARIA	
Documento recebido nesta Secretaria. Não há indicação ou aparência de tratar-se de documento de caráter sigiloso, nos termos do Decreto nº 7.543, de 14-11-2012, do Poder Executivo.	
Em 19 / 6 / 2019 às 17 h 26.	
	5-876
Secretário	Portador
	





Ministério da Educação

DESPACHO Nº 89/2019/DP1/GAB/SE/SE-MEC

Processo nº 23123.003192/2019-33

INTERESSADO: ASSESSORIA PARLAMENTAR - ASPAR/GM.

ASSUNTO: CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO. REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº 492, DE 2019, DO DEPUTADO IVAN VALENTE.

Tendo em vista a manifestação da Secretaria de Educação Superior-SESu/MEC, por intermédio do OFÍCIO Nº 1503/2019/CGLNES/GAB/SESU/SESU-MEC (SEI-MEC n. 1563071), no qual envia Nota Técnica nº 6/2019/GAB/SESU/SESU (SEI-MEC n. 1548628), que expõe as motivações para o contingenciamento orçamentário realizado pelo Ministério da Educação no âmbito das universidades federais para ser submetida à apreciação dessa Consultoria Jurídica deste Ministério.

Assim, encaminhem-se os autos à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação - CONHUR/MEC, para análise e providências pertinentes.

EUNICE SANTOS

Diretora de Programa da Secretaria-Executiva



Documento assinado eletronicamente por **Eunice de Oliveira Ferreira Santos, Diretor de Programa**, em 24/05/2019, às 12:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1566310** e o código CRC **AAF701D2**.

URGENTE

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
GABINETE DO CONSULTOR JURÍDICO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 711 7º ANDAR PLANO PILOTO 70047-900 BRASÍLIA - DF (61) 2022-7480

DESPACHO n. 01624/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 23123.003192/2019-33

INTERESSADO: Ivan Valente

ASSUNTOS: Requerimento de Informação nº 492/2019 sobre os critérios para a imposição de cortes às instituições federais de ensino superior.

1. Aprovo a NOTA nº 1192/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU, da lavra do Dr. Carlos Alberto Valentim dos Santos, Coordenador-Geral para Assuntos Estratégicos desta Consultoria Jurídica.
2. Ao Setor de Apoio Administrativo para adoção dos registros eletrônicos pertinentes.
3. Após, encaminhem-se os autos, via SEI, à **Assessoria Parlamentar - ASPAR/GM** para, após adoção das providências de sua competência, submeter ao **Gabinete do Ministro - GM/MEC**, para assinatura do ato que segue devidamente cancelado, conforme sugerido.

Brasília/DF, 27 de maio de 2019.

RODRIGO PIRAJÁ WIENSKOSKI

Procurador da Fazenda Nacional
Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23123003192201933 e da chave de acesso 87ba9d89



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO-GERAL PARA ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 710 7º ANDAR PLANO PILOTO 70047-900 BRASÍLIA - DF (61) 2022-7464

NOTA nº 01192/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 23123.003192/2019-33

INTERESSADOS: IVAN VALENTE - DEPUTADO

ASSUNTOS: REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº 492/2019, SOBRE OS CRITÉRIOS PARA A IMPOSIÇÃO DE CORTES ÀS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR, DE AUTORIA DO DEPUTADO IVAN VALENTE.

Senhor Consultor Jurídico,

1. Trata-se de Requerimento de Informação nº 492/2019, de autoria do Deputado Ivan Valente, encaminhado por meio do Ofício 1ªSec/RI/E/nº 496/2019, de 16 de maio de 2019, da 1ª Secretaria da Câmara dos Deputados, no qual solicita ao Senhor Ministro de Estado da Educação informações sobre os critérios para a imposição de cortes às instituições federais de ensino superior.

2. O requerimento de informações concentra-se na seguinte questão:

[...]

Com fundamento no art. 50, §2º da Constituição Federal, combinado com os arts. 115 e 116 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requero que, ouvida a Mesa, seja encaminhado ao Senhor Ministro de Estado da Educação, pedido de informações, sobre a definição dos critérios para o contingenciamento do orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior:

1. No último dia 30 de abril, o Jornal O Estado de São Paulo publicou matéria informando que Vossa Excelência afirmou que o Ministério da Educação vai cortar recursos de universidades que não apresentarem desempenho acadêmico esperado e, ao mesmo tempo, estiverem promovendo "balbúrdia" em seus 'câmpus' (sic). Ainda conforme a matéria, três universidades já foram enquadradas nesses critérios e tiveram repasses reduzidos: a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade Federal Fluminense (UFF) e a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) estaria sob avaliação. Quais são os critérios utilizados pelo Ministério para definir "desempenho acadêmico esperado"? Quais são os critérios para definir "promoção de balbúrdia"? Em qual ato normativo tais critérios foram publicados? Que outras Instituições Federais de Ensino Superior tiveram seus orçamentos cortado sem razão desses critérios?

2. Qual a diferença entre o corte orçamentário efetivado nas Instituições Federais de Ensino Superior que se enquadram nos critérios de não ter o "desempenho acadêmico esperado" e de "promoção de balbúrdia" e aquelas que não foram enquadradas nos referidos critérios?

3. Quais foram os cortes efetivados nos orçamentos de cada uma das instituições Federais de Ensino Superior? Que áreas serão atingidas? Quais foram os critérios utilizados para a realização desses cortes orçamentários?

4. O Ministério da Educação analisou a situação de cada uma das Instituições Federais de Ensino Superior antes da efetivação dos cortes orçamentários? Qual a avaliação sobre a situação orçamentária de cada uma das instituições Federais de Ensino Superior?

5. O orçamento disponibilizado pelo Ministério da Educação para as Instituições de Ensino Superior garante o funcionamento de cada uma delas durante todo o ano letivo? Quais Instituições Federais de Ensino Superior terão que interromper atividades e serviços em razão do contingenciamento?

6. Quais os impactos do corte orçamentário no funcionamento dos hospitais universitários, nos programas de assistência estudantil e nos programas de pesquisa de cada uma das Instituições de Ensino Superior?

[...]

3. O requerimento de informações traz a seguinte justificativa:

[...]

Conforme noticiado pelo jornal O Estado de São Paulo em 30 de abril de 2019, o Ministro da Educação anunciou o corte de "recursos de universidades que não apresentarem desempenho acadêmico esperado e, ao mesmo tempo, estiverem promovendo 'balbúrdia' em seus câmpus".

Ainda segundo a publicação, "três universidades já foram enquadradas nesses critérios e tiveram repasses reduzidos: a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade Federal Fluminense (UFF) e a Universidade Federal da Bahia (UFBA)". Ainda segundo noticiado, uma quarta instituição Federal de Ensino Superior, a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), em Minas Gerais, estaria sob avaliação do Ministro'.

Questionado sobre o que seria enquadrado como Balbúrdia, o Ministro respondeu que "universidades têm permitido que aconteçam em suas instalações eventos políticos, manifestações partidárias ou festas inadequadas ao ambiente universitário". Ainda segundo o Ministro, a presença de Sem Terra no campus seria um exemplo de balbúrdia, cujos Cortes almejam coibir.

As declarações do Ministro são extremamente graves, uma vez que os critérios mencionados não contam em nenhum ato normativo e violam diversos aspectos da Constituição Federal, entre eles o da autonomia universitária, o da liberdade de expressão e o da vedação ao abuso de autoridade e ao desvio de finalidade dos atos administrativos.

Além disso, causa estranheza que o contingenciamento efetivado pelo Ministério da Educação tenha se orientado por critérios de perseguição política e não pela garantia da continuidade de serviços essenciais, como o atendimento da população pelos hospitais universitários, os programas de assistência estudantil e as pesquisas em andamento.

Dessa forma, é fundamental que a sociedade tome conhecimento sobre os critérios e os fundamentos jurídicos utilizados pelo Ministério da Educação para a imposição de cortes orçamentários às Instituições Federais de Ensino Superior.

[...]

4. A ASPAR/MEC, mediante o Ofício nº 1469/2019/ASPAR/GM/GM-MEC, de 9 de maio de 2019, encaminhou o Requerimento de Informação nº 492/2019 à Secretaria-Executiva - SE, para prestação de subsídios até o dia 27 de maio de 2019.

5. A SE, por meio do Despacho nº 77/2019/DP1/GAB/SE/SE-MEC, de 21 de maio de 2019, enviou os autos Secretaria de Educação Superior - SESu para manifestação até 26 de maio de 2019.

6. A SESu, mediante Ofício nº 1503/2019/CGLNES/GAB/SESU/SESU-MEC, de 23 de maio de 2019, direcionado à Secretaria-Executiva, remeteu a Nota Técnica nº 6/2019/GAB/SESU/SESU (SEI nº 1548628), prestando os esclarecimentos que entende pertinentes ao caso em tela.

7. A SE, mediante o Despacho nº 89/2019/DP1/GAB/SE/SE-MEC, de 24 de maio de 2019, encaminhou os autos à CONJUR/MEC para manifestação até 13 de março de 2019.

8. Com efeito, o requerimento congressional possui fundamento normativo no § 2º do art. 50 da Constituição Federal e caracteriza-se como exercício do poder fiscalizatório do Poder Legislativo sobre os atos do Poder Executivo, implicando em crime de responsabilidade o não atendimento ou a recusa da justificativa dada pelo destinatário do requerimento. É, em suma, uma forma de diálogo institucional pelo qual um Poder busca informações constantes de outro Poder da República.

9. Na espécie, a Mesa da Câmara dos Deputados, mediante requerimento do Ivan Valente, solicita informações sobre os critérios para a imposição de cortes às instituições federais de ensino superior.

10. Sobre o tema em destaque, a SESu manifestou-se, por meio da Nota Técnica nº 6/2019/GAB/SESU/SESU, a qual se junta ao presente processo e cuja conclusão se extrai, verbis:

[...]

3. CONCLUSÃO

O contingenciamento consiste no adiamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas.

Normalmente, no início de cada ano, o Governo Federal emite um Decreto limitando os valores autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral).

O Decreto de Contingenciamento apresenta como anexos limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limites financeiros que restringem o pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores. O poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento obedece ao disposto nos artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, pressupondo ação planejada e transparente. Essa Lei também institui mecanismos para prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Entre esses mecanismos, o contingenciamento se opera mediante limitação de empenhos e movimentação financeira com a finalidade de manter um maior controle sobre o *endividamento do setor público*.

Em decorrência da situação fiscal do Governo Federal, tendo como resultado déficit nas contas públicas desde 2015, o poder executivo vem historicamente, ano a ano, emitindo Decretos impondo limites à execução orçamentária e financeira, bem como estabelecendo tetos para gastos em relação a determinadas despesas, por meio de Portarias e outros atos normativos.

As organizações públicas em um contexto de restrições devem adaptar a capacidade de seus recursos de acordo com a demanda, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em face do exposto, não restam dúvidas de que o contingenciamento orçamentário em análise obedece fielmente à legislação de regência e à finalidade pública para a qual está autorizado, sem interferência na autonomia universitária. Portanto, trata-se de gestão orçamentária e financeira meramente operacional e rotineira, cuja motivação está legalmente prevista.

[...]

11. Pois bem, examinados os termos das manifestações da Secretaria de Educação Superior - SESu, por meio da Nota Técnica nº 6/2019/GAB/SESU/SESU, salvo juízo diverso, entende-se que atendem à demanda encaminhada a este Ministério para que sejam prestados os esclarecimentos solicitados pelo Deputado Federal Ivan Valente, diante de seu caráter estritamente técnico.

12. Frisa-se que a SESu, mediante Ofício nº 1503/2019/CGLNES/GAB/SESU/SESU-MEC, de 23 de maio de 2019, direcionado à Secretaria-Executiva, coloca-se a disposição para prestação de eventuais informações adicionais.

13. Desta feita, sugere-se que o expediente seja encaminhado ao Gabinete do Ministro, via Assessoria Parlamentar, para resposta à Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, na forma da minuta de ofício anexa, a ser assinado pelo Senhor Ministro de Estado da Educação.

À consideração superior.

Brasília, 27 de maio de 2019.

(assinado eletronicamente)

CARLOS ALBERTO VALENTIM DOS SANTOS

Procurador Federal

Coordenador-Geral para Assuntos Estratégicos

Documento assinado eletronicamente por CARLOS ALBERTO VALENTIM DOS SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 267555096 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS ALBERTO VALENTIM DOS SANTOS. Data e Hora: 27-05-2019 16:20. Número de Série: 17375299. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Ministério da Educação

NOTA TÉCNICA Nº 6/2019/GAB/SESU/SESU

PROCESSO Nº 23000.014660/2019-91

INTERESSADO: COORDENAÇÃO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO - GAB/SESU, À CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - CONJUR-MEC

CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO.

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica expõe as motivações para o contingenciamento orçamentário realizado pelo Ministério da Educação no âmbito das universidades federais em cumprimento ao disposto no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, e respectivas alterações.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

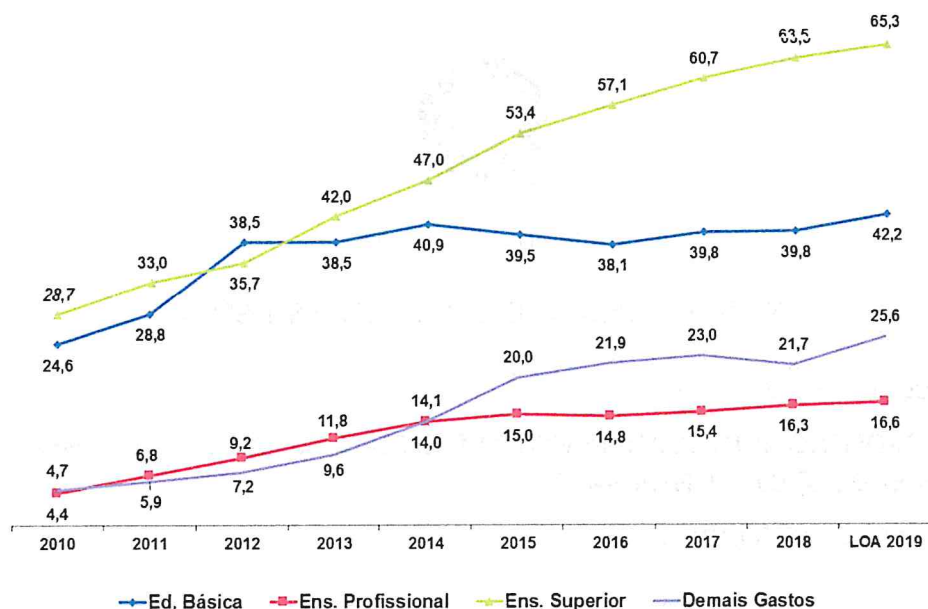
Desde os anos 1950, as evidências científicas vêm demonstrando o efeito da educação sobre o crescimento econômico. Sabe-se que, aproximadamente, 40% da diferença de renda entre o Brasil e os EUA é em razão do atraso educacional em nosso país^[1] (BARBOSA FILHO; PESSÔA, 2008). O investimento em educação gera retornos públicos e privados, seja por meio da redução de desigualdades ou na forma de capital humano^[2] (SCHULTZ, 1960). As evidências também comprovam que, em um país pobre, o maior retorno será no investimento em educação básica. À medida que a sociedade universaliza os diversos níveis deve-se passar a priorizar o nível subsequente. O Brasil, ao longo dos anos, tem feito escolhas em sua política educacional que nem sempre corroboram com as evidências disponíveis.

Atualmente, o Ensino Superior tem uma participação maior no orçamento do Ministério da Educação (MEC) do que a Educação Básica. O gráfico 1 apresenta dados da LOA de 2019, em que o orçamento do MEC é da ordem de R\$ 149,7 bilhões. Desse montante, o ensino superior é responsável por R\$ 65,3 bilhões, enquanto o valor correspondente à Educação Básica é R\$ 42,2 bilhões.

[1] BARBOSA FILHO, F. DE H.; PESSÔA, S. Retorno da educação no Brasil. 2008.

[2] O capital humano é um dos fatores mais importantes para explicar a elevação dos ganhos reais por trabalhador. SCHULTZ, T. W. Capital formation by education. Journal of political economy, v. 68, n. 6, p. 571–583, 1960.

Gráfico 1 - Orçamento do MEC por Nível De Ensino (em R\$ correntes bilhão)



Fonte: Siop e Tesouro Gerencial

Os dados financeiros apresentados acima devem ser cotejados à luz do número de beneficiários em cada etapa da educação. Enquanto o número de matrículas no Ensino Superior Federal, em 2017, foi 1,2 milhão[1]; as matrículas da educação básica em instituições públicas chegou a 39 milhões (Inep, 2018). Esses dados demonstram que, apesar de boa parte dos recursos do MEC serem destinados às universidades públicas, o contingente de estudantes brasileiros da educação básica é expressivamente maior.

Ao analisarmos os dados educacionais brasileiros na perspectiva internacional, também resta claro o grande desequilíbrio entre educação básica e de nível superior. O gasto total do Brasil com ensino superior por estudante, considerando o poder de paridade de compra do PIB, é U\$ 14 mil – muito próximo à média dos países da OCDE de U\$ 15.656 – e superior ao gasto de países da América Latina (Chile, México e Colômbia) e Itália, Espanha e Coreia. Se, por um lado, o Estado brasileiro optou por um modelo de educação em que o ensino superior é altamente subsidiado, a situação da Educação Básica é bem diferente. Atualmente, o gasto com a educação básica é U\$ 3.829[1].

Tendo em vista o exposto, fica demonstrada a predominância do ensino superior no orçamento do MEC. Assim, o bloqueio proposto para as universidades e institutos federais é reflexo do contingenciamento que está acontecendo no MEC. Como as universidades possuem uma grande participação nesse orçamento, não haveria formas de o contingenciamento de 31,4% sofrido pelo Ministério da Educação não ter reflexo nas instituições federais de ensino.

Ressalta-se que o contingenciamento imposto pelo referido Decreto de Programação não afetou somente a Educação, mas todos os Ministérios do Poder Executivo, conforme observado na tabela 1.

Tabela 1 – Percentual de contingenciamento por Ministério

Órgãos	RP 2 - Despesas Discricionárias		
	LOA (a)	Decreto nº 9.741/2019 e Portaria 144/2019*	Conting. (%)
20000 - Presidência da República	644,6	467,0	27,6%
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.301,2	1.483,9	35,5%
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	3.719,5	2.960,9	20,4%
25000 - Ministério da Economia	12.580,9	8.468,4	32,7%
26000 - Ministério da Educação*	23.603,5	16.182,4	31,4%
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	3.832,2	2.726,8	28,8%
32000 - Ministério de Minas e Energia	4.659,7	326,2	82,3%
35000 - Ministério das Relações Exteriores	1.642,9	1.196,8	27,2%
36000 - Ministério da Saúde	19.660,1	19.060,1	3,1%
37000 - Controladoria-Geral da União	110,1	86,6	21,4%
39000 - Ministério da Infraestrutura	2.171,7	1.171,4	46,1%
44000 - Ministério do Meio Ambiente	821,1	577,1	29,7%
52000 - Ministério da Defesa	8.678,4	4.139,1	52,3%
53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional	2.707,0	1.482,0	45,3%
54000 - Ministério do Turismo	511,1	286,0	44,0%
55000 - Ministério da Cidadania	4.115,3	3.603,0	12,4%
60000 - Gabinete da Vice-Presidência da República	7,6	6,9	9,2%
63000 - Advocacia-Geral da União	450,0	327,8	27,2%
81000 - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	373,4	298,3	20,1%
TOTAL	92.590,3	65.350,7	29,4%

(*) Não considera despesas à conta de receitas próprias, de convênios e de doações das instituições federais de ensino, no valor de R\$ 1.036.858.280,00 (art. 59, § 12, inciso I, da LDO-2019).

Fontes: Decreto 9.741/2019, Portaria 144/2019 e Tesouro

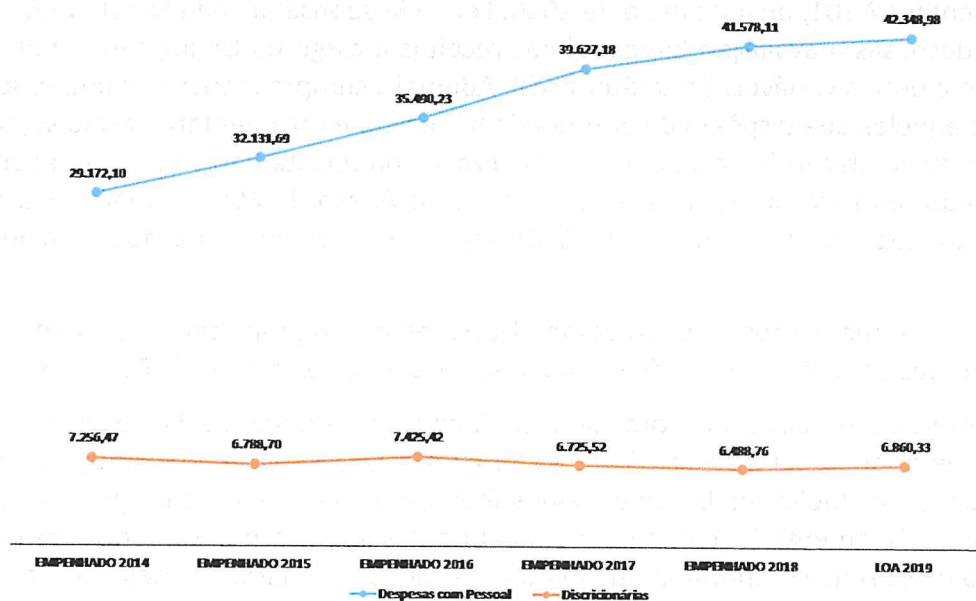
Gerencial

[1] Educação primária e secundária (OCDE, 2018).

[1] Esse valor não leva em conta os beneficiários do Prouni e Fies, que também são beneficiados pelos recursos do ensino superior do MEC

Ainda sobre as despesas das universidades, torna-se imprescindível esclarecer que a despesa de pessoal foi priorizada ao longo dos últimos anos, comprimindo as despesas chamadas discricionárias, conforme observado no gráfico 2.

Gráfico 2 – Despesas de pessoal X Discricionárias nas universidades (em R\$ milhão correntes)



Fonte: SIOP e Tesouro Gerencial;

Obs: 1. Inclui todas as despesas de pessoal (ativos, inativos, benefícios, sentenças e outras).

2. Inclui todas as despesas discricionárias (emendas, receitas próprias e demais).

Nesse sentido, é importante reforçar que o bloqueio de dotação orçamentária realizado pelo MEC foi operacional, técnico e isonômico para todas as universidades e institutos. Ademais, o referido bloqueio preventivo realizado nos últimos dias atingiu apenas 3,4% do orçamento total das universidades federais. Em outros termos, o orçamento para 2019 dessas instituições totaliza R\$ 49,6 bilhões, dos quais 85,34% (R\$ 42,3 bilhões) são despesas de pessoal (pagamento de salários para professores e demais servidores, bem como benefícios para inativos e pensionistas), 13,83% (R\$ 6,9 bilhões) são despesas

discrecionárias e 0,83% (R\$ 0,4 bilhão) são despesas para cumprimento de emendas parlamentares impositivas.

Em relação ao que foi afirmado sobre os “cursos de filosofia e sociologia terem seus recursos descentralizados”, o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Superior, está realizando estudos e pesquisas para avaliar a possibilidade de inserir na atual matriz orçamentária do MEC, cuja função é determinar os recursos a serem repassados às universidades federais, um componente de empregabilidade. Isto é, além dos atuais critérios como: número de matrículas, duração do curso; número de diplomados, etc. busca-se uma forma de acrescentar métricas relacionadas à empregabilidade dos egressos dos diversos cursos de uma IES, em consonância ao que dispõe o inciso IV do art. 214 da Constituição Federal. Ressalta-se, porém, que a Secretaria de Educação Superior (SESU) ainda não inseriu o parâmetro supracitado no contingenciamento atual. Ademais, é imprescindível mencionar que a SESU recebeu, no último mês, mais de 30 reitores com o intuito de buscar soluções permanentes para fortalecer a autonomia financeira das universidades.

Ainda sobre a importância da melhoria da qualidade do ensino e a formação para o trabalho, independentemente da conjuntura econômica, os sistemas educacionais devem garantir que os indivíduos tenham as habilidades necessárias para uma melhor inserção laboral. Com efeito, os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) têm dado ênfase especial para os cursos de ciências exatas, tecnologia, engenharia e matemática, comumente conhecido em inglês como STEM. Atualmente, esses cursos representam 17% do total de matrículas na educação superior, bem inferior à média da OCDE (24%)^[1].

2.1. DO CONTINGENCIAMENTO NO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. DA LINEARIDADE E DA IMPESSOALIDADE DOS BLOQUEIOS DE RECURSOS PARA AS UNIVERSIDADES FEDERAIS.

Inicialmente, convém esclarecer que o contingenciamento orçamentário no âmbito do poder executivo federal ocorre ao longo de todos os exercícios fiscais, em razão do disposto nos art. 8º e art. 13 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, e visa equilibrar a execução das despesas à avaliação bimestral das receitas a cargo da União, tendo por base o cenário macroeconômico e outras variáveis de caráter fiscal. Ademais, cumpre mencionar que todos os poderes e órgãos, inclusive aqueles que dispõem de autonomia financeira e orçamentária, estão sujeitos à limitação de empenho e movimentação financeira, caso a realização da receita não comporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais (Art. 4º, § 1º da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000) segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Com esses fundamentos, são expedidos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira estabelecendo limites para movimentação e empenho para todos os órgãos do Poder Executivo Federal.

Para o exercício de 2019, por força do art. 58 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2019, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União devem elaborar e publicar por ato próprio, até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do art. 8º da LRF, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO.

Nesse contexto, por meio do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, e respectivas alterações, o Poder Executivo Federal determinou contingenciamento superior a R\$ 27 bilhões, incidente sobre as despesas discrecionárias previstas para União em 2019.

Desse modo, coube ao MEC um contingenciamento de R\$ 7,4 bilhões, correspondentes a 31,4% do valor originalmente aprovado pela Lei Orçamentária Anual - LOA para despesas discrecionárias no âmbito de sua programação (R\$ 23,6 bilhões).

Como as universidades federais detêm parte significativa dos recursos do MEC, elas também compõem o cenário de distribuição dos limites orçamentários contingenciados.

Nesse viés, cabe destacar que, conforme dispõe a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no § 4º do art. 4º, “As unidades de planejamento e orçamento das entidades vinculadas ou subordinadas aos Ministérios e órgãos setoriais ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central e também, no que couber, do respectivo órgão setorial.”

Por sua vez, o art. 5º determina que “Sem prejuízo das competências constitucionais e legais de outros Poderes, as unidades responsáveis pelos seus orçamentos ficam sujeitas à orientação normativa do órgão central do Sistema”.

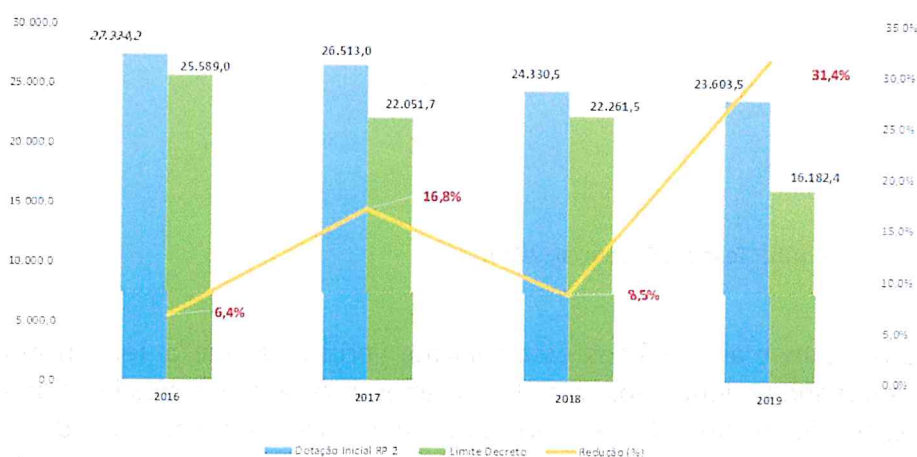
Sendo assim, quanto aos bloqueios de dotação orçamentária efetuados nas referidas instituições, o fundamento legal encontra-se no § 7º do art. 1º do Decreto nº 9.711, de 2019, segundo o qual “Os órgãos, os fundos e as entidades [...] informarão à Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, por meio do SIOP, no prazo de dez dias úteis [...] as dotações orçamentárias que excederem os limites de movimentação e de empenho disponibilizados na forma prevista neste Decreto e nas suas alterações, as quais serão bloqueadas no SIAFI” (Grifo nosso).

Vale mencionar que o ato administrativo de indicação de programações bloqueadas ocorre desde o exercício de 2016. Entretanto, em 2019, tendo em vista o contingenciamento de 31,4% nas despesas discricionárias do MEC, percentual significativamente superior em relação aos anos anteriores, foi necessário aplicar bloqueio de 30% à dotação das universidades e institutos federais, bem como em outras programações do MEC. Caso o cenário econômico melhore no segundo semestre, os valores serão reavaliados.

Para evidenciar a argumentação acima, o gráfico a seguir, elaborado pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC, demonstra a evolução dos limites iniciais para movimentação e empenho no âmbito do MEC nos últimos quatro anos.

Gráfico 3 - Limites de Empenho no MEC, Decretos de Programação Iniciais

Limites de Empenho – Decreto Inicial



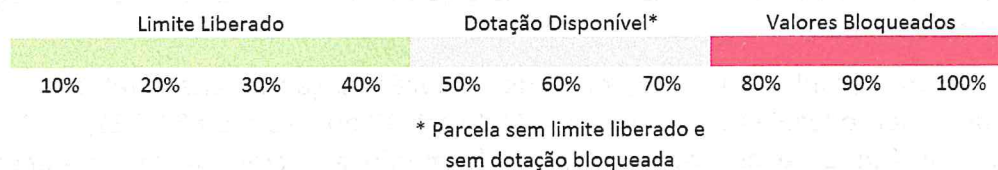
Fonte: Tesouro Gerencial, 2019.

Não se pode olvidar, ainda, que o esforço da Administração Direta do Ministério da Educação foi maior do que o exigido das entidades vinculadas, pois o contingenciamento da Pasta foi de 31,4%, enquanto o bloqueio das entidades vinculadas foi de 30%.

O gráfico seguinte caracteriza as três situações relativas à dotação orçamentária das instituições federais de ensino: 40% dos recursos foram liberados para cobertura de despesas prioritárias e

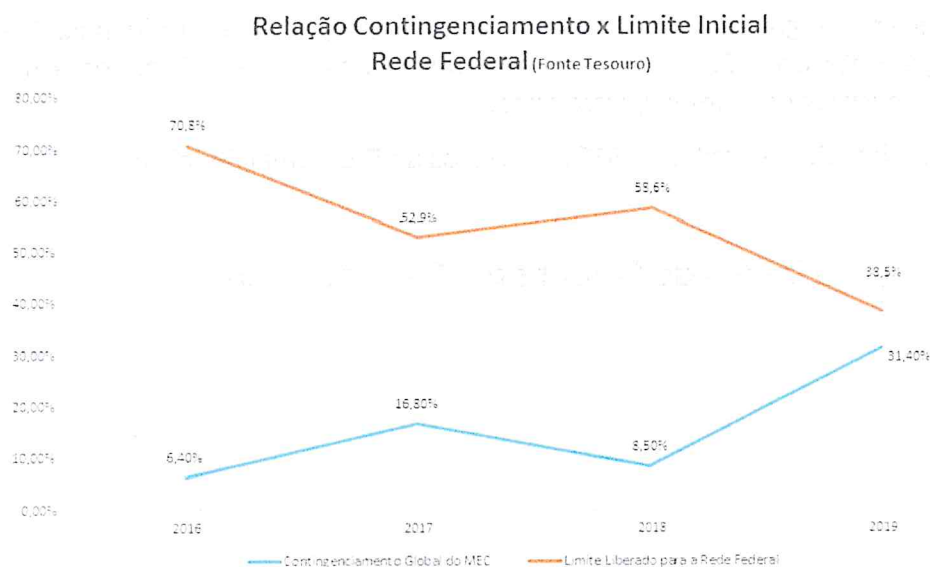
relevantes; 30% permanecem disponíveis para execução, ainda sem limite liberado, porém sem incidência de bloqueios; e 30% dos valores bloqueados, vale reafirmar, não constituem perda de dotação e podem ser desbloqueados oportunamente, à medida que o cenário fiscal evoluir positivamente.

Gráfico 4 - Situação Orçamentária das Instituições Federais de Ensino



A análise da série histórica de contingenciamentos desde 2016, apresentada no gráfico abaixo, demonstra que o esforço fiscal dessas instituições, para o ano de 2019, obedece à mesma proporcionalidade e racionalidade dos exercícios anteriores, variando apenas conforme o volume de recursos contingenciados.

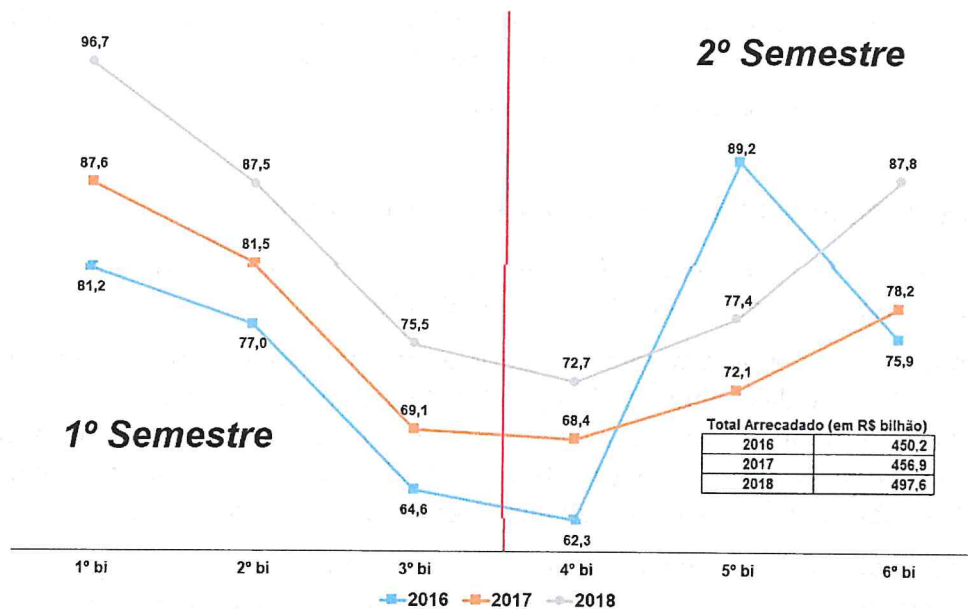
**Gráfico 5 - Relação entre Contingenciamento e Limites Iniciais
(Rede Federal de Instituições de Ensino, Fonte Tesouro)**



Fonte: Tesouro Gerencial, 2019.

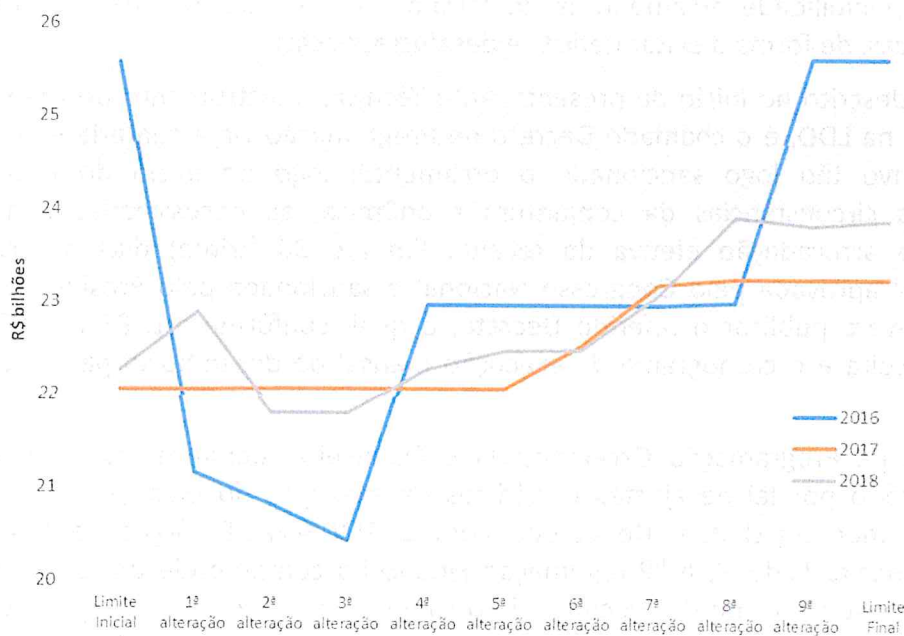
Para ilustrar com mais detalhes essa relação, verifica-se que a série histórica dos limites de movimentação e empenho ao longo dos três últimos anos apresenta tendência de ampliação de recursos disponíveis para execução ao final de cada exercício financeiro em decorrência da evolução positiva da arrecadação de receitas da União a partir do segundo semestre, refletindo favoravelmente na liberação de recursos, conforme evidenciam os gráficos a seguir, correspondentes ao período 2016-2018.

Gráfico 6 – Evolução da Arrecadação de Receitas da União, por Bimestre



Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, 2016 a 2018.

Gráfico 7 - Evolução dos Limites de Movimentação e Empenho do MEC em 2016-2018



Fonte: Tesouro Gerencial, 2019.

Essa tendência à recomposição de limites próxima ao final de cada exercício decorre de uma definição mais apurada do resultado fiscal para cada ano, conforme avaliações dos Órgãos Centrais dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal e de Administração Financeira Federal (Secretaria de Orçamento Federal - SOF/SEF/ME e Secretaria do Tesouro Nacional - STN/SEF/ME, respectivamente).

Não há que se falar, destarte, em caráter punitivo nem em violação à impessoalidade, uma vez que o ato se deu por contingenciamento em percentual determinado e geral para toda a rede federal de instituições de ensino.

Para as unidades vinculadas ao MEC, a gradativa recomposição de valores resulta em desbloqueio proporcional ao aumento nos limites de movimentação e empenho, bem como na

ampliação na autorização de gastos, com efeitos benéficos para a execução orçamentária das unidades, ainda que mais recorrente ao longo do segundo semestre de cada ano.

[1] Relatório Education at a Glance de 2018.

2.2. DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS APLICÁVEIS À ESPÉCIE

Prefacialmente, cumpre tecer algumas considerações sobre as etapas e objetivos da programação orçamentária e financeira do Poder Executivo Federal.

A sistemática orçamentária federal obedece a algumas fases bem definidas, que valem para todas as pessoas jurídicas de direito público integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social. Entre as fases que merecem destaque, e ultrapassado o ciclo de elaboração, importa aqui a etapa de execução orçamentária e financeira, cuja programação da despesa é procedimento básico e parte essencial do controle das contas públicas e do necessário equilíbrio entre receitas e despesas.

Há décadas vigoram no Brasil sistemas de programação da execução orçamentária que garantam, ao mesmo tempo, a liberação de recursos em tempo hábil para que as unidades orçamentárias possam executar seus programas e alcançar o equilíbrio no fluxo de entrada e saída de recursos. A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, previa um regime de programação de cotas trimestrais, substituído com o advento da LRF por um modelo mais contínuo de programação da despesa sujeito a controle orçamentário e financeiro, caracterizado pela limitação de empenho e movimentação financeira.

O atual sistema de programação orçamentária e financeira, em todos os níveis da Federação, portanto, apesar de mais complexo do que o de quarenta anos atrás, obedece à mesma concepção básica de disciplinar a disponibilidade orçamentária no tempo e os respectivos fluxos de caixa, a partir de avaliações econômicas, de forma a evitar déficits e desajustes fiscais.

Conforme descrito no início da presente Nota Técnica, o instrumento previsto hodiernamente, tanto na LRF, como na LDO, é o chamado Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, editado pelo Poder Executivo tão logo sancionado o orçamento, logo no início do exercício em curso, considerando-se as circunstâncias da conjuntura econômica, as necessidades administrativas e o comportamento da arrecadação efetiva da receita. Em até 30 (trinta) dias da publicação da Lei Orçamentária Anual aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, o Poder Executivo deverá publicar o referido Decreto, o qual, conforme art. 8º da LRF, estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso para todos os órgãos da União.

O Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, dessarte, nada mais é do que um mecanismo obrigatório por lei de ajustes periódicos na execução do orçamento aprovado de forma autorizativa pelo Poder Legislativo. De acordo com a STN/SEF/ME, órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, a "Programação Financeira compreende um conjunto de atividades com o objetivo de ajustar o ritmo de execução do orçamento ao fluxo provável de recursos financeiros, assegurando a execução dos programas anuais de trabalho, realizados por meio do SIAFI, com base nas diretrizes e regras estabelecidas pela legislação vigente".

Estabelecer a programação financeira significa fixar um conjunto de regras sobre a execução financeira, quando serão consideradas, além das demandas dos órgãos da Administração, a previsão da arrecadação, as despesas obrigatórias, as vinculações constitucionais e legais das diversas naturezas de receitas a ações específicas, as sazonalidades de algumas receitas e despesas, as prioridades definidas pelo governo e, principalmente, as diretrizes e metas da política fiscal.

Nesse contexto, compete aos órgãos setoriais compatibilizar os elementos acima com os planos, as prioridades e as metas estabelecidas para sua respectiva Pasta.

Além da programação orçamentária e financeira, dois outros procedimentos de gerenciamento fiscal estão previstos na LRF: a limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º, e o estabelecimento de metas bimestrais de arrecadação, previsto no art. 13. A programação financeira e orçamentária, o cronograma de desembolso mensal e o estabelecimento de metas bimestrais de arrecadação são objeto de um mesmo Decreto presidencial.

O art. 9º da LRF prevê que "se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias."

Assim, um Decreto típico de programação orçamentária e financeira contém: (i) regras e limites para o empenho de dotações orçamentárias; (ii) regras e limites para pagamentos relativos ao orçamento do exercício; (iii) regras e limites para pagamentos de restos a pagar processados; (iv) regras e limites para pagamentos de restos a pagar não processados; e (v) tabela de acompanhamento da arrecadação: previsão e realização. Adicionalmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias determina que o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira estipule metas quadrimestrais para o resultado primário.

Esse Decreto pode ser alterado ao longo do ano para ajustes dos limites de movimentação e empenho e dos cronogramas de desembolso (pagamento).

Uma das mais relevantes previsões da LRF é a de que a operacionalização da limitação de empenho e movimentação financeira, comumente chamada de "contingenciamento", quando necessária, será disciplinada na LDO, que deve definir os critérios para repartição do esforço governamental de contenção de despesas e distribuir o montante da limitação orçamentária por órgãos, programas e ações.

Convém esclarecer que limitação de movimentação e empenho, ou contingenciamento, não é cancelamento ou corte parcial de dotação orçamentária, mas tão somente uma imposição periódica, passível de reavaliações técnicas, de detalhamento de gastos, como forma de ajustar a assunção de compromissos que redundarão em dispêndios financeiros à capacidade de realizar tais dispêndios, em compatibilidade com a meta fiscal definida para o exercício.

Nesse particular, de acordo com a disciplina básica prevista na LDO, uma vez verificado ser necessário promover a limitação de movimentação e empenho nos termos do art. 9º da LRF, compete ao Poder Executivo apurar o montante necessário e informar aos órgãos correspondentes. A "base contingenciável", de acordo com a LDO, é determinada pelo montante global das despesas discricionárias primárias, ajustado pela exclusão das despesas obrigatórias, das despesas referentes a ações ressalvadas na própria LDO e às relativas a atividades dos demais Poderes.

Essa é a disciplina básica que tem sido repetida em quase todas as LDO ano a ano.

Também convém esclarecer que a expressão que sinteticamente melhor traduz e comunica a essência do procedimento de limitação de empenho e movimentação financeira, objeto do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, é "bloqueio orçamentário" ou "bloqueio de dotações", em melhor aproximação técnica. Isso porque o contingenciamento ou a limitação de empenho significam a fixação temporária, revista bimestralmente, do valor máximo possível de empenho para a dotação orçamentária estabelecida na LOA.

Na verdade, há uma diferença. O bloqueio é determinação do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. Basicamente, é a diferença entre a dotação orçamentária estabelecida na LOA e o limite de empenho autorizado. Esse valor deve ser bloqueado por imposição do § 7º do art. 1º do citado Decreto.

Por sua vez, o § 9º faculta que "Os órgãos, os fundos e as entidades a que se refere o *caput* poderão solicitar à Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, a qualquer tempo, por meio do SIOP, a alteração das dotações orçamentárias bloqueadas, à exceção daquelas que já estiverem em utilização para abertura de créditos adicionais conforme o disposto no § 10, desde que observado o montante dos limites de movimentação e de empenho disponibilizados e atendido o disposto no § 7º".

Portanto, uma vez estabelecido o contingenciamento por órgão, deve ser promovido o desdobramento da limitação até o menor nível de alocação dos recursos, pois é nesse nível que a dotação orçamentária é compromissada por meio dos empenhos. Esse detalhamento é promovido pelos órgãos e entidades mencionados no decreto de programação financeira.

Não se pode ignorar, ainda, que as dotações previstas na LOA têm natureza meramente autorizativa, não impositiva, e por isso não geram direito subjetivo à sua plena execução.

Por fim, é mister reforçar que a LDO traz em anexo específico a relação das despesas que “não serão objeto de limitação de empenho”. Há variações nessa lista ao longo dos anos. O importante aqui é saber que a LDO, quando quis excluir determinada despesa da possibilidade de contingenciamento ou bloqueio orçamentário, o fez expressamente, tornando legalmente possível a contenção de gastos em relação a qualquer outra despesa não excluída da base contingenciável pela LDO.

3. **CONCLUSÃO**

O contingenciamento consiste no adiamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas.

Normalmente, no início de cada ano, o Governo Federal emite um Decreto limitando os valores autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral).

O Decreto de Contingenciamento apresenta como anexos limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limites financeiros que restringem o pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores. O poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento obedece ao disposto nos artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, pressupondo ação planejada e transparente. Essa Lei também institui mecanismos para prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Entre esses mecanismos, o contingenciamento se opera mediante limitação de empenhos e movimentação financeira com a finalidade de manter um maior controle sobre o endividamento do setor público.

Em decorrência da situação fiscal do Governo Federal, tendo como resultado déficit nas contas públicas desde 2015, o poder executivo vem historicamente, ano a ano, emitindo Decretos impondo limites à execução orçamentária e financeira, bem como estabelecendo tetos para gastos em relação a determinadas despesas, por meio de Portarias e outros atos normativos.

As organizações públicas em um contexto de restrições devem adaptar a capacidade de seus recursos de acordo com a demanda, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em face do exposto, não restam dúvidas de que o contingenciamento orçamentário em análise obedece fielmente à legislação de regência e à finalidade pública para a qual está autorizado, sem interferência na autonomia universitária. Portanto, trata-se de gestão orçamentária e financeira meramente operacional e rotineira, cuja motivação está legalmente prevista.

4. **ENCAMINHAMENTO**

Diante do exposto, encaminhamos a presente Nota Técnica que expõe as motivações para o contingenciamento orçamentário realizado pelo Ministério da Educação no âmbito das universidades federais para ser submetida à apreciação da Consultoria Jurídica deste Ministério e posterior assinatura do Senhor Ministro de Estado da Educação.

Manoela Vilela Araújo

Assessora

De acordo. Encaminhe-se ao Gabinete da Secretaria de Educação Superior.

Wagner Vilas Boas
Diretor de Desenvolvimento da Rede de IFES

De acordo. Encaminhe-se à Consultoria Jurídica do MEC.

MATOS

ARNALDO BARBOSA DE LIMA JÚNIOR

ADALTON ROCHA DE

Secretário de Educação Superior
Planejamento e Orçamento

Subsecretário de



Documento assinado eletronicamente por **Manoela Vilela Araújo, Assessor(a)**, em 13/05/2019, às 16:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Arnaldo Barbosa De Lima Junior, Secretário(a)**, em 13/05/2019, às 16:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Wagner Vilas Boas de Souza, Diretor(a)**, em 13/05/2019, às 17:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Adalton Rocha de Matos, Subsecretário(a)**, em 13/05/2019, às 18:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1548628** e o código CRC **EEE74802**.

Referência: Processo nº 23000.014660/2019-91

SEI nº 1548628

Criado por RenathaLima, versão 9 por AnaCorrea em 13/05/2019 14:27:39.

