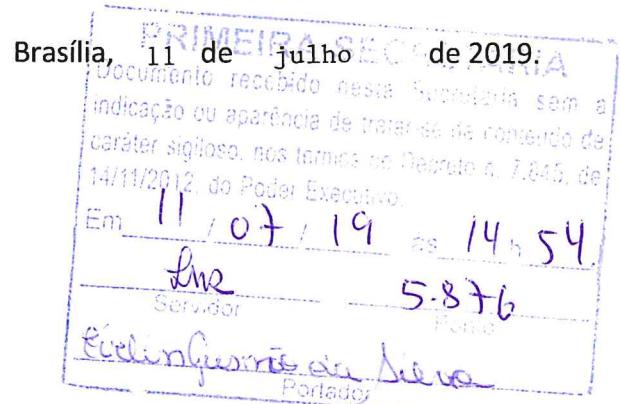


OFÍCIO Nº 4423 /2019 – MEC

A Sua Excelência a Senhora
Deputada SORAYA SANTOS
Primeira-Secretária da Câmara dos Deputados
Palácio do Congresso Nacional, edifício sede, sala 27
70160-900 Brasília/DF



Assunto: Resposta ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 566/19, de 12 de junho de 2019. Requerimento de Informação nº 641, de 2019, de autoria do Deputado Idilvan Alencar.

Senhora Deputada,

Cumprimentando-o cordialmente, em atenção ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 566/19, de 12 de junho de 2019, que versa sobre o Requerimento de Informação nº 641, de 2019, de autoria do Deputado Idilvan Alencar, encaminho a Vossa Excelência cópia da Nota Técnica nº 38/2019/DP1/GAB/SE, da Secretaria-Executiva (SE/MEC), contendo as informações acerca e cortes orçamentários nas universidades públicas e ações em relação aos cursos de filosofia e sociologia.

Na oportunidade, coloco-me à disposição de Vossa Excelência para qualquer esclarecimento adicional que se fizer necessário.

Atenciosamente,


ABRAHAM WEINTRAUB
Ministro de Estado da Educação



Ministério da Educação

NOTA TÉCNICA Nº 38/2019/DP1/GAB/SE/SE

PROCESSO Nº 23123.004379/2019-54

INTERESSADO: IDILVAN ALENCAR - DEPUTADO FEDERAL

1. ASSUNTO

1.1. Atendimento ao Requerimento de Informação nº 641, de 2019.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Requerimento de Informação nº 641/2019 (SEI-MEC 1596120).

2.2. Art. 207 da [Constituição Federal](#) - dispõe sobre a autonomia das universidades.

2.3. [Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008](#) - Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

2.4. [Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019](#) - Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019 e dá outras providências.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se do Requerimento de Informação nº 641, de 2019 (SEI-MEC 1596120), de autoria do Deputado Federal Idilvan Alencar, cujo teor questiona o Ministro de Estado da Educação sobre os "cortes" no âmbito do orçamento do MEC, em 2019, nos seguintes termos:

1. O senhor afirmou que desempenho acadêmico seria um critério para o corte de recursos. Quais são esses critérios acadêmicos utilizados e como, a partir destes critérios, chegou-se a um corte de 30% em todas universidades?
2. O senhor primeiramente anunciou cortes em apenas três universidades UnB, UFF e UFBA e posteriormente ampliou para todas. Em qual momento foi tomada a decisão de cortar 30% em todas as universidades? Se o corte seria para todas, porque anunciou em primeiro lugar os cortes na UnB, UFF e UFBA? Quais os critérios utilizados para definir essas três universidades?
3. O senhor afirmou que irá cortar recursos de universidades que estiverem promovendo "balbúrdia" em seus campi. Qual o conceito de balbúrdia utilizado para efetivar os cortes de recursos? Quais eventos justificaram os cortes de 30% em todas as universidades?
4. Em relação à "descentralização do investimento em cursos de sociologia e filosofia", a descentralização será para quem? Quais foram os critérios utilizados para a escolha dos cursos de sociologia e filosofia para essa descentralização?
5. Quais outros cursos receberão menor prioridade do Ministério da Educação, além de sociologia e filosofia? E quais cursos serão priorizados?
6. Como se dará essa priorização? Serão alteradas as regras para concessão de bolsas de pós-graduação? As regras para concessão do FIES? As regras do PROUNI? O Ministério prevê alguma medida para alterar autonomia das universidades públicas e privadas de criarem cursos?

4. ANÁLISE

4.1. Preliminarmente, cumpre esclarecer que não houve cortes no orçamento das universidades e institutos federais. A temática refere-se aos atos administrativos realizados pelo Ministério da Educação, acerca das disposições constantes nas Leis Orçamentárias de 2014 a 2019, bem como no [Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019](#), e suas alterações.

4.2. Para subsidiar as respostas apresentadas a seguir foram colhidas informações do Gabinete do Ministro, da Secretaria de Educação Superior e da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento deste Ministério.

Questão 1

1. O senhor afirmou que desempenho acadêmico seria um critério para o corte de recursos. Quais são esses critérios acadêmicos utilizados e como, a partir destes critérios, chegou-se a um corte de 30% em todas universidades?

4.3. **Resposta:** a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento esclarece 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 a 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.

4.4. 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.

4.5. 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.

4.6. 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.

4.7. Nesse contexto, por meio do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, [Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019](#), e respectivas alterações, foram contingenciados valores para todo o Ministério da Educação e suas unidades vinculadas.

4.8. Como as universidades e institutos federais detêm parte significativa dos recursos do Ministério da Educação, 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.”

4.9. 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”.

4.10. 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).

4.11. Vale mencionar que o ato administrativo de indicação de programações bloqueadas ocorre desde o exercício de 2016. Entretanto, em 2019, tendo em vista que o contingenciamento nas despesas discricionárias do Ministério da Educação foi 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.

4.12. O contingenciamento não se constitui em corte orçamentário, mas no adiamento ou, ainda, na inexecução de parte da Programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da arrecadação insuficiente 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).

4.13. 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).

4.14. 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.

4.15. 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.

4.16. 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.

4.17. Embora o contingenciamento não tenha impacto imediato sobre o orçamento das instituições, este Ministério mantém diálogo permanente com os dirigentes das universidades e institutos federais, estando à disposição para intermediar a resolução de questões pontuais concernentes à liberação de limite orçamentário necessário à execução das atividades das instituições, sem prejuízo da atuação discricionária por parte de seus gestores na adoção de medidas visando conferir maior eficiência ao gasto público.

4.18. Em face do exposto, conclui-se 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.

Questão 2

2. O senhor primeiramente anunciou cortes em apenas três universidades UnB, UFF e UFBA e posteriormente ampliou para todas. Em qual momento foi tomada a decisão de cortar 30% em todas as universidades? Se o corte seria para todas, porque anunciou em primeiro lugar os cortes na UnB, UFF e UFBA? Quais os critérios utilizados para definir essas três universidades?

4.19. **Resposta:** esclarece-se que não houve corte, mas contingenciamento (adiamento) no repasse de recursos, em função da arrecadação insuficiente de receitas, em obediência ao disposto no Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019. O referido contingenciamento se constitui em ato de gestão fiscal responsável, aplicado ao Ministério da Educação e, de maneira linear, as todas as universidades e institutos federais, não estando associado a situações específicas das universidades e institutos federais.

Questão 3

3. O senhor afirmou que irá cortar recursos de universidades que estiverem promovendo "balbúrdia" em seus campi. Qual o conceito de balbúrdia utilizado para efetivar os cortes de recursos? Quais eventos justificaram os cortes de 30% em todas as universidades?

4.20. **Resposta:** observa-se que tem sido erroneamente entendido que o termo "balbúrdia" foi utilizado como justificativa para "os bloqueios orçamentários efetivados em prejuízo de instituições de ensino como a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade Federal Fluminense (UFF) e a Universidade Federal da Bahia (UFBA)."

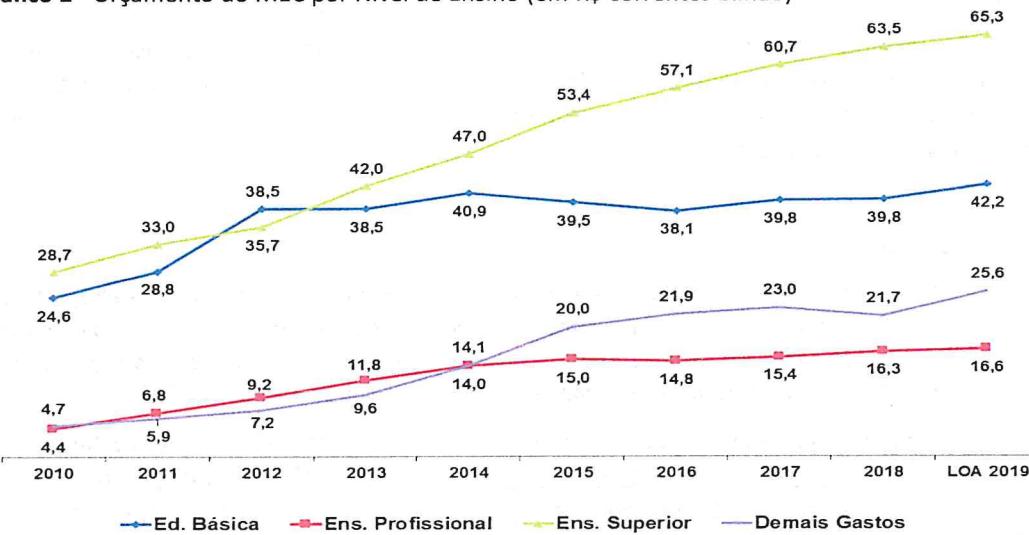
4.21. Entretanto, a utilização do vocábulo *balbúrdia* pelo Sr. Ministro de Estado da Educação se referia aos atos e eventos de conhecimento público, inclusive de cunho político-partidários, praticados no âmbito das instituições públicas de ensino em prejuízo das atividades acadêmicas e, muitas vezes, com a utilização de bens e recursos públicos. O uso do termo, desta forma, tão somente expõe a preocupação do Sr. Ministro de Estado da Educação com o adequado uso de bens públicos e com a prestação dos serviços públicos escolares de forma adequada, aludindo para a evidente irregularidade de atos que comprometam a consecução de tais fins. Trata-se, a toda evidência, de legítima preocupação em garantir à sociedade que o dinheiro do cidadão pagador de impostos, responsável final pela manutenção das instituições de ensino públicas e de seu patrimônio, igualmente público, está sendo aplicado de forma adequada, nos fins a que tais instituições e patrimônio se destinam.

4.22. O cenário exposto na fala do Sr. Ministro de Estado da Educação, notório e grave, foi citado no âmbito do **Inquérito Civil nº 1.29.000.001909/2019-23**, no qual o Ministério Público Federal consignou que *são ilícitos atos político-partidários mediante o uso de patrimônio material e imaterial, por exemplo, espaços físicos, equipamentos, redes de comunicação, imagem, símbolos institucionais etc. de instituições públicas de ensino, favoráveis ou contrários ao governo*, razão porque expediu a **Recomendação n. 133, de 15 de junho de 2019**, no sentido de que o Ministério da Educação atue de modo a inibir, prevenir e punir tais condutas.

4.23. Há que se destacar que o contingenciamento questionado foi realizado dentro do contexto orçamentário e econômico atual do país. Tal circunstância está demonstrada na Nota Técnica nº 06/2019/GAB/SESU/SESU, e desde os anos 1950, as evidências científicas vem demonstrando o efeito da educação sobre o crescimento econômico. Estima-se também que, aproximadamente, 40% da diferença de renda entre o Brasil e os EUA possa resultar do atraso educacional em nosso país (Barbosa Filho; Pessoa, 2008). O investimento em educação gera retornos públicos e privados, seja por meio da redução de desigualdades ou na forma de capital humano (SCHULTZ, 1960).

4.24. As evidências também comprovam que, em países pobres, o maior retorno à sociedade aconteça pelo 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, estudos evidenciam que o Ensino Superior tenha 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.

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



Fonte: Siop e Tesouro Gerencial

4.25. 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; as matrículas da educação básica em instituições públicas totalizaram 39 milhões de alunos (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.

4.26. Ao analisarmos os dados educacionais brasileiros na perspectiva internacional, também resta claro o grande desequilíbrio entre a educação básica e a 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.

4.27. Em vista do exposto, demonstra-se a predominância do ensino superior no orçamento deste MEC. Assim, a diminuição do orçamento proposto para as universidades e institutos federais apenas reflete o contingenciamento que está acontecendo no MEC. Como as universidades possuem uma grande participação nesse orçamento, não haveria como o contingenciamento de 31,4% sofrido pelo Ministério da Educação não ter reflexo nessas instituições federais de ensino. Ressalta-se que o contingenciamento imposto pelo referido Decreto 9.741/2019, de Programação Orçamentária e Financeira, não afetou somente a Educação, mas todos os Ministérios do Poder Executivo, conforme observado na tabela abaixo:

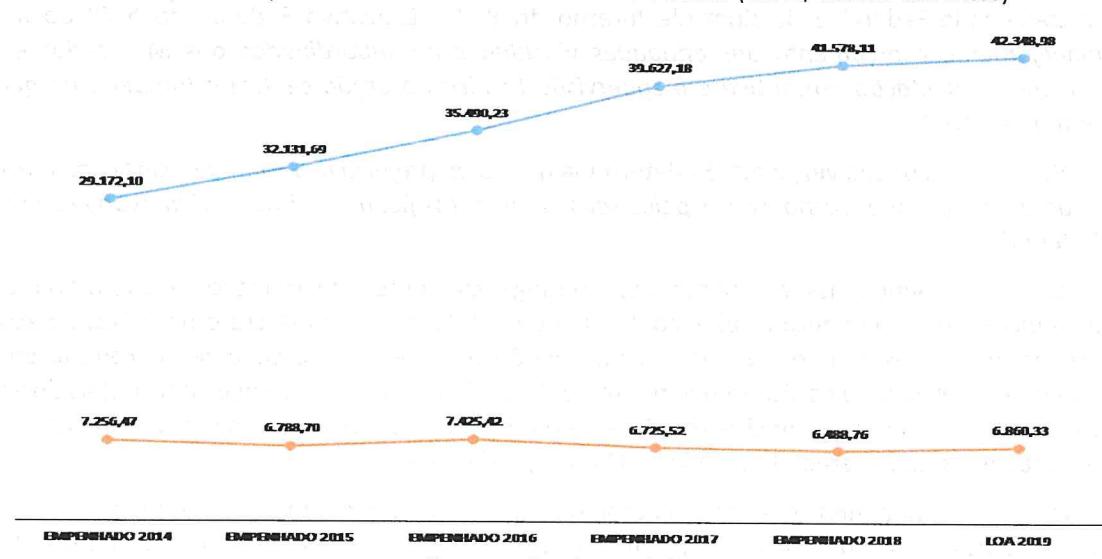
Tabela 1 - Gastos contingenciados por órgão federal

Órgãos	R\$ Milhões		
	LOA (a)	Decreto nº 9.741/2019 e Portaria 144/2019*	Conting. (%)
20000 - Presidência da República	644,6	467,0	71,6%
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	82,9%
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

4.28. Ainda sobre as despesas das universidades, é imprescindível esclarecer que a despesa de Pessoal tem sido priorizada nos últimos anos, comprimindo as despesas chamadas discricionárias, conforme observado no gráfico abaixo:

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).

4.29. É importante reforçar que o contingenciamento de dotação orçamentária realizado pelo MEC foi operacional, técnico e isonômico para todas as universidades e institutos.

4.30. Ademais, registre-se que o referido contingenciamento preventivo realizado 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 discricionárias e 0,83% (R\$ 0,4 bilhão) são despesas para cumprimento de emendas parlamentares impositivas.

4.31. 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 a 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.

4.32. 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, quando a realização da receita não comporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, conforme Art. 4º, § 1º da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

4.33. 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.

4.34. 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.

4.35. 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 discricionárias previstas para União em 2019.

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

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

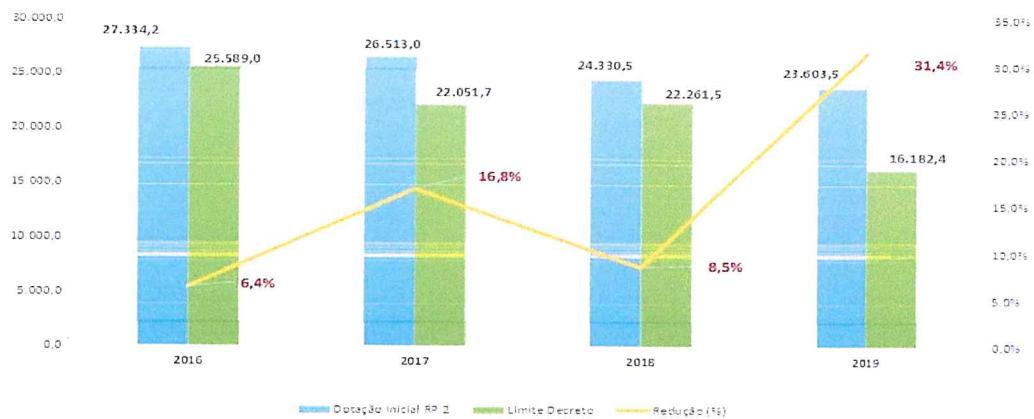
4.38. Nesse viés, cabe destacar que, conforme dispõe a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no § 4º do art. 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."*

4.39. 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"*.

4.40. Sendo assim, quanto aos contingenciamentos 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).

4.41. Vale mencionar que o ato administrativo de indicação de programações contingenciadas 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 inicialmente contingenciamento de 30% àquela dotação das universidades e institutos federais, bem como em outras programações do MEC.

4.42. A corroborar tal assertiva (de contingenciamento anual e de que o desse ano foi consideravelmente maior), segue gráfico elaborado pela Secretaria de Patrimônio e Orçamento do Ministério da Educação, que demonstra os cortes sofridos pela Pasta nos últimos quatro anos:

Gráfico 3 - Limites de Empenho no MEC, Decretos de Programação Iniciais**Limites de Empenho – Decreto Inicial**

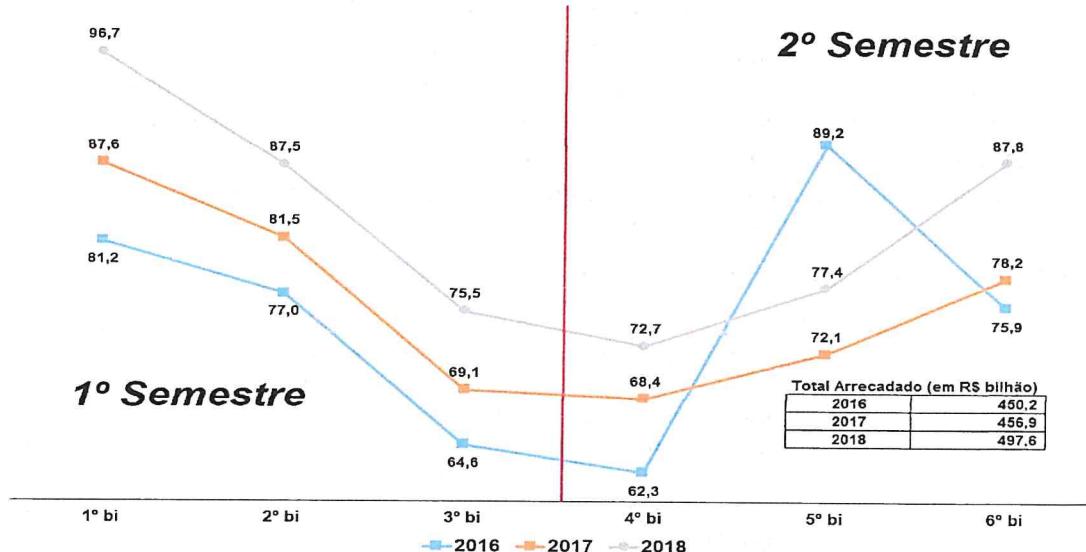
Fonte: Tesouro Gerencial, 2019.

4.43. Importa esclarecer que, em 30 de maio de 2019 foi publicado em edição extraordinária do DOU o Decreto nº 9.809, de 30 de maio de 2019, que altera o Decreto 9.711/2019, para dispor sobre a programação orçamentária e financeira e estabelecer o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo.

4.44. O referido normativo "recompõe, parcialmente, os limites de movimentação e empenho e de pagamento do Ministério da Educação e do Ministério do Meio Ambiente, nos montantes de R\$ 1.589.700.000,00 (um bilhão, quinhentos e oitenta e nove milhões e setecentos mil reais) e R\$ 56.600.000,00 (cinquenta e seis milhões e seiscentos mil reais), respectivamente."

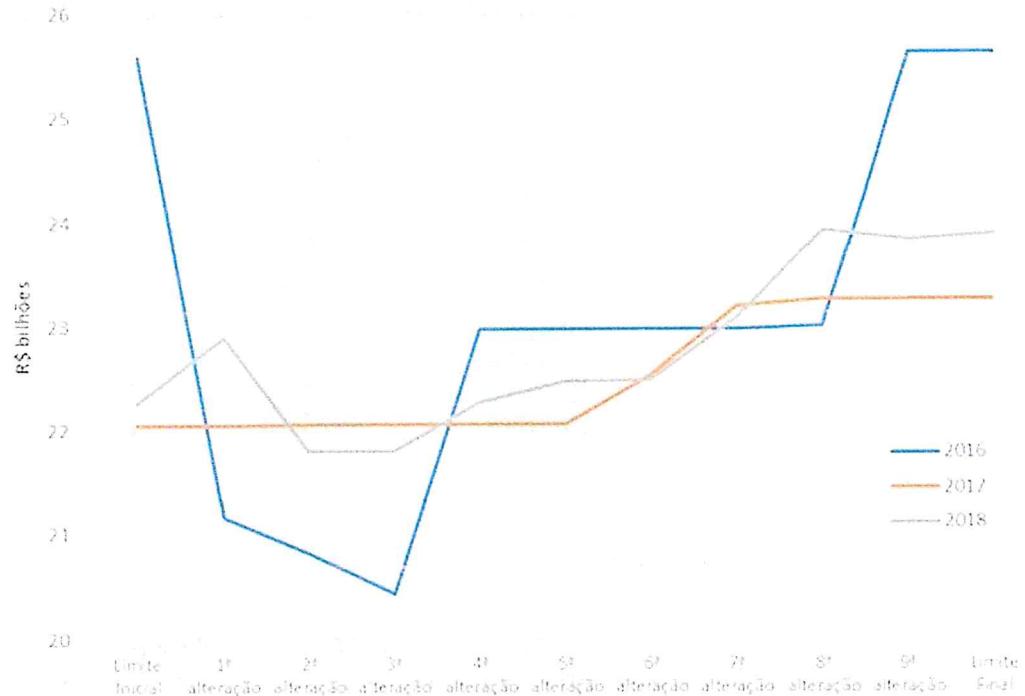
4.45. Desse modo, A revisão de valores estabelecida pelo Decreto 9.809/2019, que recompôs parcialmente os limites de movimentação e empenho e de pagamento do Ministério da Educação no montante de R\$ 1.589.700.000,00 (um bilhão, quinhentos e oitenta e nove milhões e setecentos mil reais), alterou substancialmente a realidade fática.

4.46. Verifica-se, ainda, 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 4 - Evolução do comportamento da arrecadação em 2016-2018

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

Gráfico 5 - Evolução dos Limites de Movimentação e Empenho do MEC em 2016-2018



Fonte: Tesouro Gerencial, 2019.

4.47. Essa tendência à recomposição de limites em ocasiões mais próximas 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, pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF/SEF/ME e Secretaria do Tesouro Nacional - STN/SEF/ME, respectivamente.

4.48. Trata-se de gestão orçamentária e financeira meramente operacional e rotineira. O próprio decreto de contingenciamento, per si, é idôneo a justificar o contingenciamento de recursos, que atinge toda a Administração Pública, direta e indireta.

4.49. Nesse sentido, não há que se falar em caráter punitivo, uma vez que o ato se deu por contingenciamento em percentual determinado e geral para toda a rede federal de instituições de ensino.

4.50. Para as unidades vinculadas ao MEC, a gradativa recomposição de valores resulta em contingenciamento 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. Trata-se, enfim, de gestão fiscal e orçamentário-financeira responsável.

4.51. Sobre a questão da regularidade dos contingenciamentos feitos à luz do Decreto n.º 9.711, de 15 de fevereiro de 2019 e da constitucionalidade do Decreto n.º 9.741/2019, que alterou o Decreto n.º 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, trazemos à lume o PARECER n.º 00445/2019/PFF/CGJOE/CONJUR-PDG/PGFN/AGU, pelo qual a Consultoria Jurídica do Ministério da Economia manifesta-se sobre os argumentos aduzidos pela Rede Sustentabilidade (REDE) e outros, nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 583, que questiona o Decreto n.º 9.741, de 29 de março de 2019.

4.52. Abaixo, transcrevemos alguns trechos do aludido Parecer:

3.5 O Decreto n.º 9.711, de 15 de fevereiro de 2019 e as alterações promovidas pelo Decreto n.º 9.741, de 29 de março de 2019. De tudo que foi até aqui exposto, é possível compreender o contexto jurídico em que foi elaborado o Decreto n.º 9.711, de 15 de fevereiro de 2019. Nessa linha, elaborou-se, com fundamento no disposto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e arts. da LDO, o decreto de contingenciamento, cuja motivação, diferentemente do que alega o impetrante, se desenha de forma muito clara: grave crise econômica, desempenho das contas públicas abaixo das projeções inicialmente realizadas e a necessidade de se garantir a manutenção dos investimentos prioritários, a competitividade da economia nacional esperada e a redução das desigualdades sociais.

Ato contínuo, após o término do primeiro bimestre do corrente ano, procedeu-se à reavaliação das receitas primárias e das despesas primárias obrigatórias constantes da Lei n.º 13.808, de 15 de janeiro de 2019 - LOA 2019, oportunidade em que restou constatado a necessidade de promover a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas primárias discricionárias, uma vez que a reestimativa de receita ficou aquém do previsto originalmente, enquanto o das despesas primárias obrigatórias acima das estimativas iniciais.

Em razão disso, foi editado o Decreto n.º 9.741, de 29 de março de 2019, a fim de promover alterações necessárias no Decreto n.º 9.711/2019. A propósito, convém reproduzir trechos da Exposição de Motivos do referido Decreto que, diferentemente do que alegam os autores, traduzem de forma muito nítida a real motivação do contingenciamento:

Nesse sentido, encerrado o primeiro bimestre de 2019, procedeu-se à reavaliação das receitas primárias e das despesas primárias obrigatórias constantes da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019, Lei Orçamentária de 2019, LOA-2019, com base na realização das referidas receitas e despesas, em sua maioria, até o mês de fevereiro do corrente exercício, e em parâmetros macroeconômicos atualizados.

Nessa reavaliação, a reestimativa da receita, líquida de transferências, demonstrou que a previsão atual para este ano é inferior ao valor estimado na LOA-2019, em cerca de R\$ 26.181,6 milhões.

Por outro lado, a reavaliação das despesas primárias obrigatórias evidenciou um acréscimo em seu total, no montante de R\$ 3.610,9 milhões, devido, principalmente, ao aumento nas despesas obrigatórias com controle de fluxo, em virtude da inclusão do pagamento de 13º salário aos beneficiários do Bolsa Família; e com pessoal e encargos sociais, tendo em vista a recomposição do corte realizado pelo Congresso Nacional durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária de 2019 e a elevação do teto da remuneração do serviço público, a partir de 1º de janeiro de 2019, de acordo com a Lei nº 13.752, de 26 de novembro de 2018, combinada com a Portaria Conjunta nº 2, de 29 de novembro de 2018, do Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça; do Presidente dos Tribunais Superiores, do Conselho da Justiça Federal, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Pela combinação dos fatores acima mencionados, há necessidade de se proceder, neste momento, à limitação de empenho e movimentação financeira das despesas primárias discricionárias, para fins de cumprimento da meta de resultado primário do Governo Central prevista na LDO-2019, no montante de R\$ 29.782,5 milhões, equivalentes a 21,63% das aludidas despesas, conforme demonstrado no Relatório de que trata o § 3º do art. 59 da LDO-2019, encaminhado ao Congresso Nacional por intermédio da Mensagem nº 95, de 21 de março de 2019.

Dessa forma, a limitação de empenho e de movimentação financeira que cabe ao Poder Executivo, aos órgãos orçamentários dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União - MPU e à Defensoria Pública da União - DPU é da ordem de R\$ 29.582,8 milhões, R\$ 5,2 milhões, R\$ 186,8 milhões, R\$ 7,7 milhões e R\$ 0,0 milhão, respectivamente.

Destaque-se que, do montante da limitação de movimentação e empenho e de pagamento do Poder Executivo, R\$ 1.981.284.224,00 (um bilhão, novecentos e oitenta e um milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, duzentos e vinte e quatro reais) referem-se às emendas individuais e R\$ 990.647.529,00 (novecentos e noventa milhões, seiscentos e quarenta e sete mil, quinhentos e vinte e nove reais) às emendas de bancada estadual de execução obrigatória, em consonância com as autorizações constantes do § 17 do art. 166 da Constituição e do § 3º do art. 62 da LDO-2019, equivalentes a 21,63% (vinte e um inteiros e sessenta e três centésimos por cento) do montante das respectivas emendas, uma vez que esse foi o percentual da limitação global das despesas primárias discricionárias sujeitas a essa limitação.

Adicionalmente, também já foi detectada a necessidade de atendimento de despesas primárias discricionárias não previstas na LOA2019 ou insuficientemente dotadas, o que exigirá o remanejamento de dotações de outras despesas primárias discricionárias constantes dessa Lei, em face do teto vigente para as despesas primárias.

Assim, o orçamento deverá sofrer readequações, via edição de créditos adicionais, a serem oportunamente abertos ou propostos, conforme o caso, pelo Poder Executivo, de forma a dar continuidade à observância do limite estabelecido no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal.

Diante dos fatos narrados nos parágrafos precedentes, e considerando que o § 5º do art. 107 do ADCT estabelece que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o limite individualizado de despesas primárias de cada Poder ou órgão relacionado no caput desse artigo, sujeitas a esses limites, sugere-se redução da possibilidade de empenho das dotações de despesas primárias do Poder Executivo, constantes da LOA-2019, para posterior utilização no atendimento das despesas cuja suplementação se mostra necessária.

Nesse sentido, propõe-se a inclusão, mediante alteração do inciso I do art. 8º do Decreto nº 9.711, de 2019, de autorização para ampliação dos limites de movimentação e empenho, e de pagamento, nos valores de R\$ 5.372.700.000,00 (cinco bilhões, trezentos e setenta e dois milhões e setecentos mil reais) e de R\$ 8.355.045.000,00 (oito bilhões, trezentos e cinquenta e cinco milhões, quarenta e cinco mil reais), respectivamente.

Ressalte-se que a continuidade da mesma cautela adotada quando da edição do mencionado Decreto nº 9.711, de 2019, é fundamental para sinalização, aos agentes econômicos, do comprometimento do Governo Federal na manutenção de uma política fiscal consistente que garanta a sustentabilidade da dívida pública no longo prazo.

Transcreve-se, ademais, outras considerações da Secretaria de Orçamento Federal, formuladas na Nota Técnica SEI nº 8/2019/COME/C GASO/DEPES/SOF/FAZENDA-ME, segundo as quais o contingenciamento, como não poderia deixar de ser, foi utilizado de forma adequada e devidamente motivado, veja-se:

Dessa maneira, quando os Relatórios Bimestrais de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias apontam a necessidade de contingenciamento global, a Junta de Execução Orçamentária (JEO), instituída pelo Decreto nº 9.169, de 16 de outubro de 2017, valida a distribuição da contenção entre os órgãos do Poder Executivo. Os limites de empenho propostos pela JEO são publicados nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira. Caso a situação econômica que conduziu ao cenário de restrição seja revertida, os limites de empenho contidos poderão ser ampliados.

Isto posto, foi realizada a avaliação do 1º Bimestre de 2019, quando foram reavaliadas as estimativas de receitas e despesas primárias do Governo Federal, observando a arrecadação das receitas e a realização das despesas e considerando a atualização de parâmetros macroeconômicos. Em atendimento ao §3º do art. 59 da LDO-2019, encaminhou-se ao Congresso Nacional o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º Bimestre de 2019 com as memórias de cálculo e justificativas das alterações indicadas nas receitas e despesas primárias.

Com base nesse Relatório, verificou-se a necessidade de contingenciar R\$ 29,6 bilhões no âmbito das despesas primárias discricionárias do Poder Executivo, cabendo ao Ministério da Educação (MEC), em decisão validada pela JEO e implementada por meio do Decreto nº 9.741, de 2019, o contingenciamento de R\$ 5,8 bilhões referentes aos limites de empenho de tais despesas. Desse modo, no que se refere ao pedido de anulação dos contingenciamentos efetivados pelo MEC, frisa-se que o Ministério devidamente cumpriu a determinação legal imposta.

O Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, por sua vez, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo Federal para o exercício de 2019, determina, no § 7º do art. 1º, que “as dotações orçamentárias que excederem os limites de movimentação e de empenho disponibilizados na forma deste Decreto e nas suas alterações” deverão ser bloqueadas no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Cabe esclarecer que esse contingenciamento não cancela ou altera a destinação dos recursos alocados na programação orçamentária autorizada da Lei Orçamentária Anual (LOA), tão somente os mantêm indisponíveis para a execução, podendo ser revertido caso haja a recomposição dos limites de movimentação e empenho.

Por fim, cabe esclarecer, que a definição dos critérios para a distribuição interna dos limites de empenho e a consequente realização dos bloqueios nas unidades orçamentárias sujeitas a contingenciamento é de responsabilidade de cada Órgão do Poder Executivo, a quem compete também a distribuição dos referidos limites no SIAFI para cada unidade orçamentária a ele vinculada, de acordo com as prioridades setoriais. Logo, o Ministério da Economia não possui autorização legal para intervir no mérito das decisões do Ministério da Educação no que tange à distribuição do contingenciamento no conjunto das suas despesas discricionárias. O Decreto que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira apenas estabelece os limites de movimentação e empenho a serem disponibilizados por Órgão, conforme validação da JEO, calculados de forma global, visando ao cumprimento do disposto na LRF.

4.53. Por outro lado, não se pode também esquecer que a realização do contingenciamento representa uma atividade compulsória do Presidente da República. Como se não bastasse as normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias a respeito da matéria, acima reproduzidas, o legislador, preocupado com eventual inércia do Chefe do Poder Executivo sobre a sua realização, elevou à condição de infração administrativa a referida omissão, conforme se infere da leitura do disposto no inciso III do art. 5, da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, veja-se:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida. (Destacou-se)

4.54. Como se pode observar, diante da situação econômica e fiscal extremamente delicada pela qual passa o País, é não apenas legítimo, mas legalmente obrigatório que o Poder Executivo promova as limitações de empenho e movimentação financeira necessárias para garantir o cumprimento das metas fiscais fixadas na LDO.

Questão 4

4. Em relação à "descentralização do investimento em cursos de sociologia e filosofia", a descentralização será para quem? Quais foram os critérios utilizados para a escolha dos cursos de sociologia e filosofia para essa descentralização?

4.55. **Resposta:** 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.

Questão 5

5. Quais outros cursos receberão menor prioridade do Ministério da Educação, além de sociologia e filosofia? E quais cursos serão priorizados?

4.56. **Resposta:** conforme consignado na resposta precedente, a Secretaria de Educação Superior está realizando estudos e pesquisas para avaliar a possibilidade de inserir na atual matriz orçamentária do MEC um componente relacionado a empregabilidade.

Questão 6

6. Como se dará essa priorização? Serão alteradas as regras para concessão de bolsas de pós-graduação? As regras para concessão do FIES? As regras do PROUNI? O Ministério prevê alguma medida para alterar autonomia das universidades públicas e privadas de criarem cursos?

4.57. **Resposta:** Eventuais aperfeiçoamentos em programas ou ações educacionais somente serão implementados em consonância com a legislação vigente, visando o interesse público e com a devida responsabilidade fiscal. Cumpre ressaltar, especificamente em relação ao Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, que nos termos da Lei nº 10.260, 12 de julho de 2001, com redação dada pela Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017, a governança do é de competência de seu Comitê Gestor (CG-Fies), ao qual compete a adoção das medidas que visem compatibilizar a oferta de financiamento estudantil com a sustentabilidade do Fundo.

5. CONCLUSÃO

5.1. Conclui-se que as respostas consignadas nesta Nota Técnica atendem aos quesitos formulados por intermédio do Requerimento de Informação nº 641/2019, motivo pelo qual submete-se a sugestão de que seja enviada à Assessoria Parlamentar - ASPAR/GM, para as providências de sua competência.

Manoel Gomes Marciapé Neto
Assessor da Secretaria-Executiva

De acordo. Encaminhe-se à Assessoria Parlamentar - ASPAR/GM, para providências.

MARIA FERNANDA NOGUEIRA BITTENCOURT
Secretaria-Executiva substituta



Documento assinado eletronicamente por **Manoel Gomes Marciapé Neto, Assessor(a)**, em 09/07/2019, às 18:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Fernanda Nogueira Bittencourt, Secretário(a) Executivo(a), Substituto(a)**, em 09/07/2019, às 19:05, 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 **1625947** e o código CRC **962C3049**.

Referência: Processo nº 23123.004379/2019-54

SEI nº 1625947