



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 28/2012

Em 11 de dezembro de 2012.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 593, de 05 de dezembro de 2012, que “Altera a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante; e dá outras providências”.

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

“Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.”

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: “*análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União*”.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

A Medida Provisória nº 593, de 2012, altera a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, e dá outras providências.

O Pronatec passa a contar com participação voluntária de instituições privadas de ensino superior habilitadas nos termos da lei (alteração do *caput* do art. 3º), possibilidade que já estava estendida aos serviços nacionais de aprendizagem e instituições privadas de educação profissional e tecnológica.

O art. 4º da Lei nº 12.513, de 2011, apresenta rol, não exaustivo, das ações desenvolvidas no âmbito do programa. Dentre essas ações está a oferta de Bolsa-Formação Estudante. Até então, essa bolsa era destinada somente ao estudante matriculado no ensino médio público propedêutico, para cursos de formação profissional técnica de nível médio, na modalidade concomitante.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Com a alteração do § 1º do art. 4º, a Bolsa-Formação Estudante passa a ser destinada também a aluno da educação de jovens e adultos da rede pública, trabalhador (inclusive agricultor familiar, silvicultor, aquicultor, extrativista e pescador), beneficiário de programa federal de transferência de renda e estudante que tenham concluído o ensino médio na rede pública ou, na condição de bolsista integral, na rede privada. Com vistas a atender um público alvo mais abrangente, passa-se a admitir que o curso de educação profissional seja, não apenas concomitante ao ensino médio, mas também integrado ou subsequente.

De acordo com a alteração do § 1º do art. 4º, a destinação da Bolsa-Formação Estudante deverá ocorrer nos termos definidos em ato do Ministro da Educação.

A alteração do § 3º do art. 6º permite que os recursos possam ser transferidos às redes públicas estaduais e municipais e dos serviços nacionais de aprendizagem com base no número de vagas pactuadas com cada instituição de ensino, devendo as matrículas serem, posteriormente, confirmadas em sistema eletrônico de informações da educação profissional mantido pelo Ministério da Educação - MEC. Em caso de vagas não ocupadas, os valores correspondentes devem ser devolvidos. De acordo com o texto anterior, a transferência de recursos somente seria efetivada com base em matrículas já efetivadas.

A redação dada ao § 4º do art. 6º apenas aperfeiçoa o texto do dispositivo, sem alterar a abrangência da bolsa no que se refere às despesas que podem ser realizadas. Assim, a Bolsa-Formação Estudante continua a cobrir o custo total do curso por estudante, incluindo mensalidade e demais encargos educacionais, bem como eventual custeio de transporte e alimentação. Da mesma forma, mantém-se a vedação de cobrança, pela prestação de serviço, de qualquer valor a ser pago pelo estudante.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A inclusão do art. 6º-A prevê que recursos relativos à Bolsa-Formação Estudante poderão ser transferidos a instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio, nas formas e modalidades definidas em ato do Ministro de Estado da Educação. Tais instituições privadas deverão aderir ao Pronatec, habilitar-se perante o MEC e atender aos índices de qualidade acadêmica e outros requisitos estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Educação.

O art. 6º-B prevê que, no caso de transferências para instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio, os recursos serão transferidos, com base em matrículas efetivadas, diretamente às mantenedoras, mediante autorização do estudante e comprovação de sua matrícula e frequência em sistema eletrônico de informações da educação profissional mantido pelo Ministério da Educação. O MEC deverá avaliar a eficiência, eficácia e efetividade da transferência de recursos para o setor privado a título de Bolsa-Formação Estudante, para o que as mantenedoras deverão disponibilizar informações sobre os beneficiários da bolsa.

O art. 6º-C estabelece que denúncias junto ao MEC, TCU e órgãos de controle interno não implicará ônus para o Poder Público nem prejuízo para o estudante beneficiário da Bolsa-Formação Estudante, que gozará do benefício concedido até a conclusão do curso. O descumprimento das obrigações assumidas no termo de adesão ao Pronatec, contudo, sujeita as instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio às seguintes penalidades: i) impossibilidade de nova adesão por até três anos; e ii) ressarcimento à União do valor corrigido.

O art. 6º-D prevê que as normas gerais de execução do Pronatec por meio da concessão das bolsas-formação aos estudantes matriculados em instituições



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio serão disciplinadas em ato do Ministro de Estado da Educação, que deverá prever:

- I - normas relativas ao atendimento ao aluno;
- II - obrigações dos estudantes e das instituições;
- III - regras para seleção de estudantes, inclusive mediante a fixação de critérios de renda, e de adesão das instituições mantenedoras;
- IV - forma e condições para a concessão das bolsas, comprovação da oferta pelas instituições e participação dos estudantes nos cursos;
- V - normas de transferência de curso ou instituição, suspensão temporária ou permanente da matrícula do estudante;
- VI - exigências de qualidade acadêmica das instituições de ensino;
- VII - mecanismo de monitoramento e acompanhamento das bolsas concedidas pelas instituições, do atendimento dos beneficiários em relação ao seu desempenho acadêmico e outros requisitos; e
- VIII - normas de transparência, publicidade e divulgação relativas à concessão das Bolsas-Formação Estudante.

A alteração do art. 18 restringe a competência do MEC à habilitação de instituições para o desenvolvimento de atividades de educação profissional realizadas com recursos federais, nos termos do regulamento. Anteriormente, essa competência abrangia também atividades de formação profissional.

A alteração do caput do art. 20 e a inclusão dos §§ 1º ao 4º servem para melhor disciplinar a integração dos serviços nacionais de aprendizagem ao sistema federal de ensino, já estabelecida na Lei nº 12.513, de 2011. Fica agora esclarecido que a integração diz respeito à condição de mantenedor de instituições de ensino. Os serviços nacionais de aprendizagem podem criar instituições de educação



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

profissional técnica de nível médio, de formação inicial e continuada e de educação superior, processo que observará não apenas a competência de supervisão e avaliação da União, mas também a de regulação.

As instituições de educação profissional técnica de nível médio e de formação inicial e continuada terão autonomia para criação de cursos e programas de educação profissional e tecnológica, com autorização do órgão colegiado superior do respectivo departamento regional da entidade.

A criação de instituições de educação superior será condicionada à aprovação do Ministério da Educação, por meio de processo de credenciamento. Desde que autorizadas pelo órgão colegiado superior do respectivo departamento regional da entidade, tais instituições terão autonomia para:

- I - criação de cursos superiores de tecnologia, na modalidade presencial;
- II - alteração do número de vagas ofertadas nos cursos superiores de tecnologia;
- III - criação de unidades vinculadas, nos termos de ato do Ministro de Estado da Educação; e
- IV - registro de diplomas.

Por fim, a inclusão do art. 20-A estabelece que os serviços nacionais sociais terão autonomia para criar unidades de ensino para a oferta de ensino médio e educação de jovens e adultos, desde que em articulação direta com os serviços nacionais de aprendizagem, observada a competência de supervisão e avaliação dos Estados.

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial EMI nº 00083/MEC/MF/MP, de 04 de dezembro de 2012, pretende-se ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, em virtude da crescente demanda e diante do desafio de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

promover o desenvolvimento sustentável, com base no estímulo à inovação e ao aumento de produtividade e de competitividade da economia brasileira.

Para cumprir esse objetivo, está sendo proposta a ampliação das formas de concessão da Bolsa-Formação Estudante, de modo a alcançar, além dos cursos técnicos concomitantes já atendidos, também os cursos técnicos integrados ao ensino médio e cursos técnicos subsequentes a esse nível de ensino. Pretende-se ainda que os cursos profissionalizantes possam ser oferecidos também por instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio, mantidas por entidades que aderirem ao Pronatec.

A partir das alterações introduzidas por meio da Medida Provisória, jovens e trabalhadores que não tiveram acesso ou que não puderam concluir o ensino médio na idade própria poderão ter acesso à elevação de escolaridade associada à formação técnico-profissional. Egressos do ensino médio da rede pública também poderão ter novas oportunidades de formação, na oferta de cursos técnicos subsequentes presenciais.

A adequação do sistema federal de ensino propiciará a devida autonomia para que instituições de ensino vinculadas aos serviços nacionais de aprendizagem possam ofertar, integrados à educação básica, cursos técnicos e cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional.

Já a autonomia concedida aos serviços nacionais sociais possibilitará a oferta de cursos técnicos integrados e concomitantes em articulação direta com os serviços nacionais de aprendizagem.

O Poder Executivo esclarece, por meio da referida Exposição de Motivos, que as alterações legislativas propostas não implicam aumento de despesas, uma vez que as atividades decorrentes da alteração legislativa serão suportadas pelo orçamento existente e já disponibilizado para o Ministério da Educação.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

O objeto da presente nota de adequação orçamentária não abrange o exame de aspectos constitucionais de admissibilidade das medidas provisórias. Referido exame aplica-se aos casos de abertura de crédito extraordinário, quando devem ser examinados aspectos relativos à urgência, relevância e imprevisibilidade, e de aumento de despesas com pessoal, quando deve ser analisado o atendimento do disposto no art. 169 da Constituição.

O texto da Medida Provisória nº 593, de 2012, e a respectiva Exposição de Motivos não mencionam:

- a) o montante de recursos atualmente gasto com a concessão de Bolsa-Formação Estudante;
- b) o valor que passará a gastar com referida bolsa;
- c) ações do orçamento de 2012 e da proposta orçamentária para 2013 à conta das quais o Pronatec é executado e, no âmbito dessas ações, a parcela que é destinada ao pagamento da bolsa;
- d) despesas do Pronatec que deixarão de ser executadas para acomodar o aumento de gastos com a bolsa.

A falta dessas informações não permite chegar a conclusões quanto à repercussão do aumento da concessão de Bolsa-Formação Estudante sobre a despesa da União, nem quanto à existência de disponibilidade orçamentária no



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

exercício de 2012, bem como de dotações propostas para o exercício de 2013, que possam atender a esse aumento.

A Exposição de Motivos, por sua vez, informa que não haverá comprometimento de recursos além dos que já estão consignados ao Ministério da Educação. Contudo, deve-se destacar que a pretensão é justamente ampliar o atendimento de jovens e trabalhadores em cursos profissionalizantes, o que implicará necessariamente aumento de despesa, pelo menos no que se refere ao aumento da concessão de Bolsa-Formação Estudante.

As despesas decorrentes da ampliação da concessão de Bolsa-Formação Estudante devem se concentrar no exercício de 2013, tendo em vista que a Medida Provisória foi editada em 05 de dezembro. Deve-se observar que, no projeto de lei orçamentária para 2013, está consignado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação o valor de R\$ 2.397,9 milhões na ação “20RW Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica”, recursos que deverão atender ao Pronatec, embora não se saiba quanto será destinado à concessão de bolsa.

Pelo que se verifica da Medida Provisória, não está sendo criada despesa obrigatória de caráter continuado, razão pela qual não se requer o cancelamento de outras despesas obrigatórias ou o aumento permanente de receita, como condição para edição/aprovação da norma. Nesse aspecto, a Medida Provisória nº 593, de 2012, atende às exigências da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Observe-se que, tratando-se de despesas discricionárias, a execução de gastos a título de Bolsa-Formação Estudante fica condicionada à existência de recursos a cada exercício financeiro. A esse respeito, o art. 19 da Lei nº 12.513, de 2011, dispõe:

“As despesas com a execução das ações do Pronatec correrão à conta de dotação orçamentária consignada anualmente aos respectivos órgãos e entidades,



ANEXO

SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual.”

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 593, de 05 de dezembro de 2012, quanto à adequação orçamentária e financeira.



Maurício Ferreira de Macêdo
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos