



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 45/2016

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória (MP) nº 746, de 22 de setembro de 2016, que “*Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências*”.

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

1. Introdução

A Constituição estabelece, no art. 62, § 9º, que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Já a Resolução nº 1, de 2002-CN, em seu art. 19, determina que cabe ao órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator da medida provisória elaborar nota técnica com subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da matéria.¹

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da mencionada Resolução, que prescreve a abrangência do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, a saber: “*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*

¹ Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica de adequação orçamentária e financeira.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

2. Síntese da medida provisória

A Medida Provisória (MP) nº 746, de 22 de setembro de 2016, “Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências”.

O art. 1º da MP em análise promove modificações em diversos dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394/1996) com o intuito de, principalmente: (i) reorganizar os currículos do ensino médio; e, (ii) ampliar progressivamente a jornada escolar do ensino médio (de, no mínimo, 800 horas/ano para 1.400 horas/ano), restringindo a 1.200 horas/ano a carga horária derivada da Base Nacional Comum Curricular, com autonomia para os sistemas estaduais de ensino organizarem seus currículos de acordo com as realidades diversas.

Nos arts. 3º e 4º são estabelecidos prazos para a implementação de alguns desses dispositivos alterados.

O art. 2º da citada norma acresceu dois itens e modificou parcialmente a ordem da relação de etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica constante do art. 10 da Lei nº 11.494/2007.

Já no art. 5º, cria-se a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, que prevê repasse de recursos da União para escolas da rede pública estadual e do Distrito Federal por até quatro anos.

Esses repasses são qualificados como transferências obrigatórias da União (art. 6º da MP nº 746/2016), desde que cumpridos alguns critérios estabelecidos, com a finalidade de prestar apoio financeiro para o atendimento em escolas de ensino médio em tempo integral, implantadas a partir da vigência da citada política,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

que atendam às condições previstas em ato do Ministro de Educação². No referido ato, inclusive, será fixado um valor único por aluno que balizará a transferência anual a ser realizada pela União, respeitada a disponibilidade orçamentária para atendimento (§ 2º do art. 6º).

Os recursos financeiros correspondentes ao apoio financeiro serão provenientes de dotação consignada nos orçamentos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e do Ministério da Educação - MEC (art. 12). O FNDE fará automaticamente a transferência por meio de depósitos em conta corrente específica, dispensada a celebração de convênio, acordo ou instrumento congêneres (art. 9º).

O acompanhamento da implementação do apoio financeiro suplementar, o fornecimento de documentações aos órgãos de controle e os mecanismos de controle social são tratados nos arts. 8º, 10 e 11.

Finalmente, no art. 13, revoga-se a Lei nº 11.161/2005, que dispunha sobre o ensino de língua espanhola.

3. Análise da adequação orçamentária e financeira

Como é mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve analisar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e a implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

Antes de focar especificamente na questão orçamentária e financeira da MP nº 746/2016, interessa apresentar um breve contexto a respeito da distribuição das matrículas no ensino médio por dependência administrativa.

² Registre-se que o ato ainda não havia sido editado até a elaboração desta Nota Técnica.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Conforme dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP³, em 2015, a quantidade de matrículas no ensino médio regular e/ou especial alcançava 8,08 milhões no Brasil, sendo 84,4% em escolas estaduais; 13% em escolas privadas; 1,9% em escolas federais; e, 0,6% em escolas municipais. Nesse montante estão incluídas as 477,7 mil (5,9% do total) matrículas no ensino médio integral⁴.

Considerados apenas os estabelecimentos públicos, as matrículas alcançavam 7,03 milhões, sendo 441 mil (6,3%) no ensino integral. Dessas 441 mil matrículas, 386 mil (87,5% do total) eram na rede estadual; 53 mil (12,1% do total) na federal; e 1,8 mil (0,4% do total) na municipal.

Resta evidente que a nova política afetará principalmente os Estados e o Distrito Federal, pois esses abrigam a grande maioria dos alunos matriculados no ensino médio público.

Contudo, conforme expressamente previsto na Resolução nº 1/2002-CN, arts. 5º e 19, a nota técnica a ser elaborada por esta Consultoria deve efetuar “*análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União...*” (grifo nosso). Assim, esta nota abordará apenas as questões orçamentárias e financeiras afetas à União.

Inicialmente convém anotar que a Exposição de Motivos nº 00084/2016/MEC, que acompanha a MP nº 746/2016, não faz qualquer menção ao custo de implementação da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

Algumas informações sobre qual seria esse custo podem ser encontradas na imprensa, de forma geral, e na página eletrônica do MEC⁵. Por ocasião do lançamento da nova política, o Ministro da Educação anunciou que o repasse do governo federal para essa iniciativa deverá alcançar R\$ 1,5 bilhão nos próximos dois anos.

³ Sinopse Estatística da Educação Básica - 2015; tabelas 1.46 e 1.52.

⁴ Segundo INEP, considera-se em tempo integral os alunos que estão em turmas presenciais com sete ou mais horas de duração e os que estão em turmas presenciais com carga horária menor, mas que somada com o tempo de atividade complementar atinja as sete horas ou mais.

⁵ <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/39571-proposta-preve-flexibilizacao-e-r-1-5-bilhao-em-investimentos-em-escolas-de-tempo-integral>; acessada em 27/9/2016.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

É razoável supor que parte desse montante seja aplicado já em 2017. Na proposta orçamentária do MEC para o exercício seguinte não há uma programação orçamentária específica que corresponda à Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Por meio de contato informal com técnicos daquele ministério, soube-se que a dotação constante da ação “0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica” deve ser em parte utilizada para a implementação da nova política.⁶ No projeto para 2017 foram consignados R\$ 837 milhões a essa ação, valor expressivamente superior aos R\$ 70 milhões alocados na proposta para 2016. Assim, é possível inferir que os recursos destinados ao repasse para apoio financeiro suplementar anunciado pelo governo federal estejam parcialmente previstos no projeto de lei orçamentária para 2017.

Outro aspecto merecedor de destaque refere-se ao fato de as transferências serem qualificadas como despesas obrigatórias da União (art. 6º da MP), desde que atendidas algumas condições fixadas na norma e respeitada a disponibilidade orçamentária.⁷ Dessa forma, entende-se que essas transferências não estarão sujeitas a contingenciamento.

Note-se, por sua vez, que o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) determina que a criação, a expansão e o aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa seja acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício no qual devam entrar em vigor e nos dois subsequentes.

No mesmo sentido, o art. 113 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015) prevê que as proposições legislativas que resultem em aumento de despesa devem estar “acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria”. Registre-se que o art. 98 do

⁶ É frequente o uso de “ações genéricas” na lei orçamentária. Possivelmente o MEC identificará a parcela que será destinada às transferências ora em comento por meio de uma marcação que não aparece na lei orçamentária anual, conhecida como “plano orçamentário”.

⁷ Como disposto no § 2º do art. 6º da MP nº 746/2016, a transferência será anual e terá por base um valor único por aluno, respeitada a disponibilidade orçamentária, dependendo de ato do Ministro da Educação.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

substitutivo constante do Parecer da Comissão Mista de Orçamentos – CMO ao PLDO/2017 repete exatamente o citado art. 113 da LDO/2016.

Como já foi mencionado anteriormente, nem no texto da MP nº 746/2016, nem na exposição de motivos que a acompanha, há informações a respeito do custo de implementação da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

No que tange à compatibilidade com o Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019 (Lei nº 13.249/2016), considera-se que não há problema, pois iniciativas que visam aprimorar o ensino médio e a educação integral já estão previstas naquele plano.

Por fim, vale apontar que a reformulação do ensino médio e a ampliação progressiva da quantidade de escolas que o ofereçam em turno integral terá impacto, em algum momento, nos custos das escolas federais, responsáveis por 12,1% (156 mil) das matrículas no ensino médio em estabelecimentos públicos⁸. Na MP nº 746/2016 essa questão não é abordada.

4. Considerações finais

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 29 de setembro de 2016

Carlos Murilo E. P. de Carvalho
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

⁸ Segundo informações disponíveis na página eletrônica do INEP (Sinopse Estatística da Educação Básica - 2015; tabelas 1.46 e 1.52), nas escolas federais de ensino médio havia 53 mil (34,2%) matrículas em tempo integral e 103 mil (65,8%) em tempo parcial.