

## LIMITAÇÃO DE DESPESAS, OU CORTE NA EDUCAÇÃO. O QUE HOUE? JÁ PASSOU? O QUE FICOU?

Wagner Nóbrega

Professor Associado 4 do Departamento de Economia da UFS

[cafecomdados.com](http://cafecomdados.com)

No mês de abril as instituições federais de ensino tiveram parte dos valores orçados bloqueados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) pela unidade de programação financeira do Ministério da Educação. Esses recursos receberam o código “CREDITO BLOQUEADO RP2 E RP3-DEC PROG.ORCAMEN”. O Decreto de Programação Orçamentária e Cronograma Mensal de Desembolso indicado na parte final do código é um instrumento exigido no art. 8º e art. 13 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Naquele primeiro artigo, está a exigência da programação e cronograma das despesas orçamentárias, enquanto no segundo artigo citado, exige-se que as receitas previstas estejam desdobradas em metas bimestrais de arrecadação. Assim, o Decreto funciona como instrumento de flexibilidade da gestão financeira, segundo Giacomoni (2012, p. 304), à medida que sendo revogado pelo próprio Executivo, dá agilidade àquela gestão. Sobre os ajustes ao orçamento, a LRF reza:

“Art. 9º 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.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.”

O Decreto que traz a Programação Orçamentária e Cronograma Mensal de Desembolso, enquanto instrumento de programação e reprogramação financeira, deve refletir, portanto, o ajuste requerido no Art. 9º da LRF.

Coube ao Decreto 9.711, de 15 de fevereiro de 2019 programar originalmente o orçamento federal de 2019. A primeira reprogramação veio com o Decreto 9.741, de 29 de março de 2019. Por sua vez, os valores reprogramados, a memória de cálculo e os parâmetros usados estão apresentados e justificados no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do primeiro bimestre<sup>1</sup>. Depois de considerar, dentre

---

<sup>1</sup> Disponível em < [https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/29756\\_971932/Relatorio\\_Bimestral\\_1\\_2019\\_red.pdf](https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/29756_971932/Relatorio_Bimestral_1_2019_red.pdf)>. Acesso em 28 de maio de 2019. Esse relatório é exigido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para o orçamento de 2019 (Lei 13.707 de 14 de agosto de 2018), segundo a qual, o relatório tratado será apresentado pelo Executivo ao Legislativo, Judiciário, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União até o vigésimo primeiro dia após encerrado cada bimestre, contendo,

outros motivos, a piora dos indicadores macroeconômicos, as conclusões do referido relatório são resumidas no quadro 01.

Quadro 01: Resumo do Relatório Avaliação de Receitas e Despesas do Governo Federal/1º bim

R\$ milhões

Discriminação	LOA (a)	Avaliação 1º Bimestre (b)	Diferença (c) = (b) - (a)
1. Receita Primária Total	1.574.860,9	1.545.120,6	-29.740,3
Receita Administrada pela RFB/ME, exceto RGPS e líquida de incentivos fiscais	961.808,3	950.647,9	-11.160,3
Arrecadação Líquida para o RGPS	419.812,3	413.081,6	-6.730,6
Receitas Não-Administradas pela RFB/ME	193.240,4	181.391,0	-11.849,4
2. Transferências por Repartição de Receita	275.157,9	271.599,2	-3.558,7
<b>3. Receita Líquida de Transferências (1) - (2)</b>	<b>1.299.703,0</b>	<b>1.273.521,4</b>	<b>-26.181,6</b>
4. Despesas Primárias	1.438.693,0	1.442.303,9	3.610,9
Obrigatória	1.309.313,8	1.312.924,7	3.610,9
Discricionárias do Poder Executivo	129.379,2	129.379,2	0,0
<b>5. Resultado Primário (3) - (4)</b>	<b>(138.990,0)</b>	<b>(168.782,5)</b>	<b>(29.792,5)</b>
<b>6. Meta Fiscal</b>	<b>(139.000,0)</b>	<b>(139.000,0)</b>	<b>0,0</b>
<b>7. Esforço (-) ou Ampliação (+) (5) - (6)</b>	<b>10,0</b>	<b>(29.782,5)</b>	<b>(29.792,5)</b>

Fonte: Reproduzido do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2019.

Do resumo acima, nota-se que a redução da receita líquida estimada, combinada ao aumento das despesas obrigatórias pioram o resultado primário<sup>2</sup> (deficitário), de forma que, para manter a meta fiscal estipulada na LDO, justificou-se ser preciso limitar a execução das despesas discricionárias para o restante do ano em menos R\$ 29,782 bilhões da orçada.

A distribuição dessa limitação por órgão e o comparativo das mesmas entre os decretos de programação, com o respectivo contingenciamento são apresentados na tabela 01.

Tabela 01: Limite de gastos discricionários permitidos no orçamento federal (Anexos I dos decretos comparados). Em R\$ mil

ÓRGÃO OU UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Dec. 9.711	Dec. 9.741	CONTINGEN- CIAMENTO
Presidência da República	719.132,00	572.074,61	-147.057,39
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.301.165,00	1.629.516,06	-671.648,94
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	5.079.185,00	2.947.015,65	-2.132.169,35
Ministério da Economia	12.628.176,00	8.989.832,92	-3.638.343,08

continua

dentre outras informações, a memória de cálculo e justificativa das alterações das projeções de receitas e despesas primárias.

<sup>2</sup> Diferença entre o total das receitas não financeiras e das despesas não financeiras.

ÓRGÃO OU UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Dec. 9.711	Dec. 9.741	CONTINGENCIAMENTO
Ministério da Educação	24.670.367,00	17.793.867,85	-6.876.499,15
Ministério da Justiça e Segurança Pública	3.832.155,00	2.994.309,47	-837.845,53
Ministério de Minas e Energia	4.737.359,00	969.059,97	-3.768.299,03
Ministério das Relações Exteriores	1.642.937,00	1.314.220,90	-328.716,10
Ministério da Saúde	20.046.930,00	19.446.936,30	-599.993,70
Controladoria-Geral da União	110.111,00	95.088,95	-15.022,05
Ministério da Infraestrutura	10.902.906,00	6.600.282,88	-4.302.623,12
Ministério do Meio Ambiente	821.128,00	633.696,72	-187.431,28
Ministério da Defesa	13.227.056,00	8.119.206,08	-5.107.849,92
Ministério do Desenvolvimento Regional	9.211.580,00	6.228.788,91	-2.982.791,09
Ministério do Turismo	598.103,00	375.266,00	-222.837,00
Ministério da Cidadania	4.296.219,00	3.245.811,34	-1.050.407,66
Gabinete da Vice-Presidência da República	7.600,00	7.600,00	0,00
Advocacia-Geral da União	450.000,00	360.001,98	-89.998,02
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	373.373,00	296.333,29	-77.039,71
Emendas Impositivas Individuais	9.143.740,00	7.178.605,86	-1.965.134,15
Emendas Impositivas de Bancada	4.579.970,00	3.589.322,55	-990.647,45
<b>TOTAL</b>	<b>129.379.192,00</b>	<b>93.386.838,27</b>	<b>35.992.353,73</b>

Fonte: Decretos 9.711 e 9.471

Os valores finais contingenciados envolvem ainda uma reserva de cerca de R\$ 5,4 bilhões, descontada do contingenciamento do Ministério da Economia e recursos próprios das instituições federais de ensino, de cerca de R\$ 1,037 bilhões, deduzidos do contingenciamento do Ministério da Educação. Com tais acertos, o total contingenciado é R\$ 200 milhões menor do que o requerido no relatório de avaliação acima tratado. A parcela contingenciada do MEC foi, portanto, de 19,7% do total contingenciado.

Os critérios de distribuição dos valores contingenciados por órgão ou unidade orçamentária não foram divulgados. Também internamente ao MEC, não há clareza sobre a distribuição do contingenciamento reservado ao ministério, embora o MEC tenha lançado nota esclarecendo que foi feito com isonomia entre as universidades<sup>3</sup>, sem, contudo, justificar, nem explicar essa isonomia. A Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos, Deborah Duprat, contrariando a informação do MEC, questionou formalmente a Procuradoria Geral da União<sup>4</sup> sobre o bloqueio em patamar superior ao decreto de contingenciamento 9.741 e a distorção que cria na equidade de distribuição orçamentária entre as universidades federais de ensino superior, estabelecida no Decreto 7.233, de 2010.

<sup>3</sup> Disponível em < <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=75781>>. Acesso em 28 de maio de 2019.

<sup>4</sup> Disponível em < <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/representacoes/representacao-pfdc-no-08-2019-pfdc-mpf>>. Acesso em 28 de maio de 2019.

O capítulo seguinte dessa novela é quando a reserva acima mencionada de posse do Ministério da Economia foi usada, revelando dois episódios que novamente envolveriam as despesas das áreas do MEC, mas que foram pouco discutidos, talvez porque não chegaram a ser implementados. Um desses episódios se configura como corte em seu sentido estrito e outro seria um novo contingenciamento.

O primeiro deles é mencionado no esclarecimento prestado pelo Ministério da Educação, citado acima. Nele, o MEC torna público que atendeu não só ao Decreto 9.741, mas também à Portaria 144.

A Portaria 144 da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, publicado em 2 de maio último, remanejava R\$ 3,602 bilhões de nove ministérios, da presidência e da vice-presidência da República, da Controladoria Geral e da Advocacia Geral da União, para outros cinco ministérios, alterando o Anexo I da programação inicial orçamentária (Decreto 9.711). 97,4% desse valor ficaria a cargo dos ministérios, dos quais, 45,3% seriam remanejados do MEC (R\$ 1.589.700.000). Uma vez remanejado, o MEC perderia esse dinheiro, diferentemente do caso do contingenciamento, quando o dinheiro continua no orçamento do MEC, embora indisponível até segunda ordem. Nesse caso também não há nenhuma exigência legal, nem aspecto técnico que, sozinho, justifique tal remanejamento.

A mesma secretaria de onde partiu a Portaria 144 anunciou, no dia 22 de maio último<sup>5</sup>, a nulidade de seus efeitos para os ministérios da Educação e da Saúde, pois, segundo aquela secretaria, o Ministério da Economia teria usado a reserva mencionada acima para, entre outras coisas, recompor os recursos supostamente remanejados daqueles outros dois ministérios. Ainda segundo esse anúncio, outra parte da reserva teria sido usada para evitar um novo contingenciamento. É aí que chegamos ao terceiro capítulo dessa novela.

O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do Segundo Bimestre, publicado neste mês de maio, justifica nova limitação das despesas, mediante, dentre outros motivos, nova piora dos indicadores macroeconômicos. A limitação dessa feita para o Poder Executivo seria de cerca de R\$ 2,2 bilhões. Limitação essa que foi evitada, segundo o anúncio citado no parágrafo anterior, também com o uso da reserva do Ministério da Economia, o qual, depois de recompor os recursos da Portaria 144 e evitar o novo contingenciamento, restariam cerca de R\$ 1,6 bilhões em reserva.

Diante do que foi dito, de fato aconteceu um corte – e não um contingenciamento de gastos – da educação, da ordem de R\$ 1,6 bilhões no mês de maio. Ele teve a forma de remanejamento, injustificado, e escamoteado, porquanto aparentemente reunido sob o mesmo teto do contingenciamento apontado pelo segundo relatório de avaliação de receitas e despesas, sem que se fizesse referência ao mesmo enquanto corte. Esse corte não foi levado adiante porque o Ministério da Economia assumiu sozinho o ônus. Mesmo assim, restaram mais de R\$ 29,7 das despesas orçamentárias que não se pode

---

<sup>5</sup> Disponível em < <http://www.economia.gov.br/noticias/2019/05/economia-utiliza-reserva-orcamentaria-e-evita-novo-contingenciamento-aos-ministerios>>. Acesso em 28 de maio de 2019.

gastar, até que as receitas arrecadadas e o cenário econômico melhorem, tendo o Ministério da Educação assumido a maior parcela desse contingenciamento. Embora não se tenha divulgado o critério de distribuição do contingenciamento entre os órgãos e unidades orçamentárias, nem entre as suas unidades, enquanto contingenciamento, seu motivo pode ser considerado justo, embora se possa questionar a metodologia da projeção de receitas e despesas primárias dos relatórios que propuseram tais contingenciamentos, por exemplo, com relação ao tempo que levariam as receitas e despesas primárias para responderem às mudanças nos indicadores macroeconômicos. Além disso, três coisas chamam muito a atenção nos movimentos relatados acima. A primeira é que o recurso usado pelo Ministério da Economia, para evitar o segundo contingenciamento, foi recolhido dele próprio dos demais poderes e unidades orçamentárias quando do primeiro contingenciamento. A segunda é que, ao assumir o ônus daquele que seria o segundo contingenciamento, o Ministério da Economia também assumiu o ônus do remanejamento, sem que ele tivesse vindo à tona como corte de gastos. A terceira é que a iniciativa do Ministério da Economia coincidiu com as manifestações contrárias ao chamado corte na Educação – que ainda não passava de contingenciamento. Finalmente, cabe destacar que embora a Portaria 144 tenha sido anulada em seu efeito, este autor não encontrou, até a data que encerrou o presente texto, nenhum documento oficial revogando-a.