

**INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CAMPUS VITÓRIA**

**BRUNO PEREIRA RIBEIRO
RONY CLÁUDIO DE OLIVEIRA FREITAS**

**TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA-
TED NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO:**

**Uma abordagem a partir da experiência da Bolsa-
Formação do Pronatec**

Vitória
2020

INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CAMPUS VITÓRIA

BRUNO PEREIRA RIBEIRO
RONY CLÁUDIO DE OLIVEIRA FREITAS

TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA-TED NO MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO:

Uma abordagem a partir da experiência da Bolsa-Formação do Pronatec

Vitória
2020

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Nilo Peçanha do Instituto Federal do Espírito Santo)

R484t Ribeiro, Bruno Pereira.

Termo de Execução Descentralizada – TED no Ministério da educação [recurso eletrônico] : uma abordagem a partir da experiência da bolsa-formação do Pronatec / Bruno Pereira Ribeiro, Rony Cláudio de Oliveira Freitas. – 1. ed. - Vitória : Instituto Federal do Espírito Santo, 2019.

42 p. : il. ; 21 cm.

ISBN: 978-65-86361-74-2 (Ebook)

1. Ensino profissional – Política governamental. 2. Educação para o trabalho. 3. Abordagem interdisciplinar do conhecimento na educação. 4. Professores - Formação. 5. Ensino profissional - Formação. I. Freitas, Rony Cláudio de Oliveira. II. Instituto Federal do Espírito Santo. III. Título.

CDD 21 – 374.013

Elaborada por Marcileia Seibert de Barcellos – CRB-6/ES - 656

MINICURRÍCULO



Bruno Pereira Ribeiro: Mestrando do Curso de Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional e Tecnológica - ProfEPT, do Campus Vitória do Instituto Federal do Espírito Santo - IFES; graduado em Ciência Política pela Universidade de Brasília, em 2006, com especialização em Gestão Pública pela União Pioneira de Integração Social - UPIS, em 2009, e graduação em Direito pelo UDF Centro Universitário, todos em Brasília - DF; é servidor público do cargo de Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, desde 2008, e esteve cedido para o Ministério da Educação - MEC, entre 2017 e 2019, onde ocupou os cargos de Assessor da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC (03/2017 - 05-2019) e Coordenador-Geral de Articulação e Execução de Programas de Educação Profissional e Tecnológica da Diretoria de Articulação e Expansão de Educação Profissional e Tecnológica (05/2019 - 09/2019) da Secretaria de Educação Profissional.



Prof. Dr. Rony Cláudio de Oliveira Freitas: Concluiu doutorado em Educação em 2010 e mestrado em Informática em 2004, ambos pela Universidade Federal do Espírito Santo e com pesquisas no campo da Educação Matemática. Atualmente é Professor Titular no Instituto Federal do Espírito Santo, atuando como docente no Mestrado em Educação Profissional e Tecnológica - ProfEPT, no Mestrado e Doutorado em Educação em Ciências e Matemática e na Licenciatura em Matemática. É vice-líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Matemática do Espírito Santo - GEPEM-ES e tem focado suas pesquisas e trabalhos no desenvolvimento, avaliação e utilização de recursos didáticos de Matemática em mídias diversas e práticas pedagógicas de professores que ensinam Matemática na Educação Básica, na Educação Profissional, na Educação de Jovens e Adultos e na Educação a Distância.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CD/FNDE – Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
CGAUX – Coordenação-Geral de Transferências Diretas, Bolsas e Auxílios
CGDEN – Coordenação-Geral de Programas para o Desenvolvimento do Ensino
CGEOF – Coordenação-Geral de Execução e Operação Financeira
CGPLO – Coordenação-Geral de Planejamento e Orçamento
CGU – Controladoria-Geral da União
DIFIN – Diretoria Financeira
DIGEF – Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios
DIGAP – Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais
EPT – Educação Profissional e Tecnológica
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MEC – Ministério da Educação
MF – Ministério da Fazenda
MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ProfEPT – Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional e Tecnológica
Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RFEPCT – Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SE/MEC – Secretaria Executiva do Ministério da Educação
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
SNA – Serviços Nacionais de Aprendizagem
SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC
SAPE – Sistema de Assistência a Programas e Projetos Educacionais
SiGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SEI – Sistema Eletrônico de Informações
SPO – Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
TED – Termos de Execução Descentralizada
TCU – Tribunal de Contas da União

APRESENTAÇÃO	7
1 NORMAS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO.....	8
1.1 O PRONATEC.....	8
1.2 A INICIATIVA BOLSA-FORMAÇÃO E SEUS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO	9
1.2.1 Transferências diretas.....	10
1.2.2 Transferências para Pagamento de Mensalidades	11
1.2.3 Transferências Voluntárias.....	11
1.3 OS TERMOS DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA	12
1.3.1 Um breve histórico sobre as Normas Gerais	12
1.3.2 Um breve histórico sobre as Normas afetas às transferências de recursos para Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - RFEPCT	13
1.4 A ESTRURA ORGANIZACIONAL DO MEC E DO FNDE PARA O FINANCIAMENTO DA BOLSA-FORMAÇÃO	15
2 O MÓDULO SPO-TED DO SIMEC	18
2.1 CADASTRAR TERMO	19
2.2 ANÁLISE E APROVAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO	21
2.2.1 Considerações sobre a entidade proponente	23
2.2.2 Considerações sobre a proposta	24
2.2.3 Considerações sobre o objeto.....	25
2.2.4 Considerações sobre o objetivo.....	26
2.2.5 Considerações sobre a justificativa	27
2.2.6 Considerações sobre os valores.....	27
2.3 PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	29
2.4 VIGÊNCIA DO TERMO	33
2.5 ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO FÍSICA E ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.....	34
2.6 PRESTAÇÃO DE CONTAS	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42

APRESENTAÇÃO

Prezado Servidor,

Este material foi concebido como Produto Educacional de uma pesquisa do Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica - EPT promovido em rede pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - RFEPCT, no âmbito de uma turma aberta especialmente no Ministério da Educação, e é uma construção feita a partir de colaboração de servidores desse Ministério e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para você.

Trata-se de uma proposta de recurso didático para um espaço não formal de ensino na EPT. Suas premissas teóricas básicas passam pela caracterização do serviço público como um espaço dessa natureza propondo uma formação que se baseia na participação ativa dos sujeitos com destaque para uma construção coletiva do conhecimento, de forma dialogada, valorizando as experiências particulares.

Por esse motivo, no lugar de unicamente abordarmos o conteúdo das normas a respeito dos Termos de Execução Descentralizada – TED e a operação do módulo SPO-TED do Sistema Integrado de Monitoramento de Execução e Controle do Ministério da Educação – SIMEC, contextualizamos o conteúdo com a iniciativa Bolsa-Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec.

A escolha de um paradigma real para início da discussão tem como objetivo aproximar os conceitos normativos de sua aplicabilidade e criar um cenário mais propício para a análise crítica acerca da utilização desses instrumentos de transferência de recursos.

Dessa forma, o que se propõe é um debate sobre a legislação que envolve a Bolsa-Formação do Pronatec e sobre os Termos de Execução Descentralizada, no âmbito da Administração Pública Federal e especialmente do Ministério da Educação, combinando essa discussão com a utilização do módulo SPO-TED do SIMEC.

A expectativa é que a leitura do material ocorra de maneira fluida e que seu conteúdo sirva de referencial para outras discussões e aprofundamento da pesquisa nos temas que lhe interessar. Não há, portanto, a intenção de esgotar a temática, tendo em vista seus múltiplos desdobramentos.

Assim como ocorreu na elaboração do material, pretendo que essa leitura e a utilização deste material como instrumento didático mantenham a perspectiva de uma formação integral dentro de espaços não formais de ensino, com valorização das análises críticas e contributivas para os processos.

Para cada cenário de aplicação deste material, a proposta que deixo é de estímulo a novas contextualizações, específicas das realidades particulares dos servidores que dele farão uso.

Espero que lhe traga inspiração!

1 NORMAS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO

Neste capítulo apresenta-se o conteúdo de contextualização do objeto de nosso trabalho. Sua leitura é importante não só para o conhecimento dos modelos específicos relativos ao Pronatec, da estrutura normativa que rege o Programa e os Termos de Execução Descentralizada - TEDs e da estrutura das unidades administrativas que atuam na gestão do programa. Vai além disso: o intuito é sinalizar essas condicionantes como ponto de partida para problematização de instrumentos de financiamento da educação.

No nosso modelo de Estado, as leis, em sentido amplo, constituem a base em que se assenta a ação da Administração Pública representada por seus servidores. Nesse sentido, conhecer as normas que regem o tema com o qual estamos trabalhando também é basilar para o desempenho de nossa função pública.

Na parte que nos cabe do emaranhado de normas que regem a Administração Pública, nos ocuparemos em debater, especificamente, aquelas pertinentes aos TEDs, socorrendo-nos dos contornos dados pelas normas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec e por aquelas normas que regem as estruturas administrativas do Ministério da Educação – MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, com o intuito de contextualizar o tema deste material.

Como tratado em nossa apresentação, a intenção não é conhecer todos os dispositivos de cada normativo, mas saber da existência desses normativos, construir uma narrativa cronológica e evidenciar elementos para a discussão ainda dentro desse material.

1.1 O PRONATEC

O Pronatec foi instituído pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e o parágrafo único do artigo 1º da lei estabeleceu os seguintes objetivos para o Programa:

- I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;
- III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;
- IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;
- V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.
- VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.

O artigo 4º da referida Lei destaca as ações por meio das quais o Pronatec pode ser desenvolvido. Para melhor aborda-las vale conhecer o estudo de Cassiolato e Garcia (2014) que reconhece a multiplicidade de arranjos que envolvem o Pronatec. Trata-se de um trabalho que visa revelar os precedentes históricos, os fundamentos da concepção do programa, o cenário de negociações que envolvem o início do programa, apresentando a interação havida com os

diversos atores, valendo-se, inclusive, de registros de entrevistas com gestores da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação – SETEC/MEC.

O referido estudo traz uma representação gráfica acerca do conjunto de iniciativas reunidas no Pronatec, destacando as preexistentes e as pela Lei instituídas¹:

Tabela 1: Iniciativas do Pronatec de acordo com a Lei nº 12.513/2011.

Novas Ações	Antigas Ações
Bolsa-Formação (2011)	Fortalecimento e Expansão da rede federal (2003)
FIES Técnico e Empresa (2011)	Rede E-Tec Brasil (2007)
-	Brasil Profissionalizado (2007)
-	Acordo de Gratuidade Sistema S (2008)

Fonte: CASSIOLATO e GARCIA (2014). Com adaptações.

A partir desse sumário, cumpre-nos informar que, das mencionadas iniciativas, apenas a ação FIES Técnico e Empresa não foi efetivada ao longo dos últimos exercícios e, por conseguinte, não registrou financiamento desde a sua instituição.

É necessário, então, ressaltar que o Pronatec deve ser entendido como um conjunto de ações de maior abrangência do que aquela que pretendemos utilizar como referência prática, qual seja, a iniciativa Bolsa-Formação. Mas esclarecer que o conjunto dessas iniciativas, especialmente aquelas já existentes, também servem de referencial para tratarmos do financiamento da Educação Profissional e Tecnológica - EPT.

Ainda, nesse primeiro momento, entenderemos a Bolsa-Formação como a iniciativa que visava à transferência de recursos para oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio, nas formas concomitante, integrada ou subsequente, e para cursos de formação de professores em nível médio na modalidade normal e cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, na forma preconizada pela Lei.

1.2 A INICIATIVA BOLSA-FORMAÇÃO E SEUS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO

Os artigos 6º, 6º-A e 7º da Lei de instituição da Bolsa-Formação e do Pronatec dão conta de que três grupos de Entidades poderão receber os recursos da Bolsa-Formação: 1º grupo – as instituições de EPT das redes públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem; 2º grupo – as instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio; e 3º grupo – as instituições de EPT da rede pública federal.

Esses três artigos da Lei, em razão dessa diversidade de redes ofertantes, desdobram-se em três modelos de transferência – as transferências diretas; as transferências para pagamento de mensalidades e as transferências voluntárias – na forma como apresentaremos a seguir:

¹ CASSIOLATO, Maria Martha M. C.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional**. 1919: Textos para Discussão, IPEA. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2406/1/TD_1919.pdf. (p. 34), com adaptações.

1.2.1 Transferências diretas

É a modalidade de transferência que assiste às Redes Públicas não Federais e aos Serviços Nacionais de Aprendizagem – SNAs. Decorre da previsão contida no artigo 6º da Lei nº 12.513/2011 e, conforme prevê o § 1º do referido artigo, a transferência financeira independente da realização de convênios, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere.

Dessa forma, em razão da imposição da Lei, atendidos os requisitos previstos na norma infralegal (Portaria do MEC e Resoluções do FNDE), a transferência se dá de forma **direta**, de acordo com a nomenclatura adotada pelo FNDE.

Esse modelo de transferências foi adotado no contexto de simplificação dos modelos adotados pelo FNDE, que dispensavam a formalização de convênios e deram origem às transferências legais ou automáticas do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em 1999, e repercutiram também para outros programas de custeio suplementar, programas de apoio à alfabetização e programas de apoio à educação de jovens e adultos (EJA, PNATE, PEJA, BRALF e PROJÓVEM). Também nesses Programas, a previsão legal da transferência e os subsequentes atos normativos permitem modelos com simplificação de processos de habilitação das entidades para o recebimento de recursos e mais celeridade na transferência de recursos.

Alguns elementos que distinguem essas modalidades de transferência (legais, automáticas e diretas) são o regime da anualidade para apuração da execução e prestação de contas dos recursos, com a possibilidade de reprogramação dos recursos financeiros recebidos de um exercício para os exercícios subsequentes.

No caso da Bolsa-Formação do Pronatec o regime da anualidade traz importante repercussão quando se trata de apurar a execução e realizar a prestação de contas dos recursos manejados para as turmas que perpassam mais de um exercício financeiro, visto que nesses casos o cumprimento do objeto tende a ser considerado sempre parcial, na medida das reprogramações de saldo e oferta, e o cumprimento total, se for o caso, tende a ser observado apenas quando se esgotam as ofertas planejadas para determinada entidade ofertante o quando se autoriza a oferta em quantidade superior ao valor de recursos financeiros transferidos.

Além disso, o mesmo modelo (Transferência Direta) foi utilizado para dois grupos de entidade com natureza jurídica distintas: as instituições de EPT das redes públicas estaduais e municipais (Públicas) e os SNAs(Privadas). Vale destacar que são entidades com necessidades e expectativas de financiamento diferentes que, por consequência, demandaram adaptações no modelo de execução.

Este foi o primeiro modelo implementado do financiamento da Bolsa-Formação e sua concepção é premissa do modelo de financiamento da RFEPCT para além do que dispõe o parágrafo único do artigo 7º da Lei nº 12.513/2011.

1.2.2 Transferências para Pagamento de Mensalidades

Em continuidade, trata-se de possibilidade criada a partir do artigo 6º-A da Lei em questão que inova no contexto das transferências, em especial articuladas com a Educação Básica, por colocar a transferência de recursos como contraprestação por uma mensalidade de cursos de educação profissional técnica de nível médio em instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio.

Em tese, guarda mais semelhanças com um contrato de prestação de serviços do que com um modelo de transferência de recursos, tendo em vista que as instituições privadas beneficiárias dos recursos transferidos à conta da Bolsa-Formação participam de editais de seleção de propostas para oferta de cursos, sendo condicionado o pagamento à prestação do serviço e a confirmação da frequência pelo estudante. Em uma ilustração dessa comparação podemos dizer que o estudante é o responsável por “atestar” a nota do serviço prestado e a que faz jus a Entidade beneficiária da transferência em decorrência da mensalidade do curso.

Constitui um modelo em que o financiamento está mais próximo à aceção da expressão bolsa de estudos, tendo em vista que a instituição recebe o valor da mensalidade do curso prevista para o aluno. Sua nota de contraprestação é adequada à natureza jurídica da Rede Ofertante (Privada, com ou sem fins lucrativos), porém existem limites acerca dos modelos de seleção de propostas e precificação dos cursos, bem como em relação aos pagamentos nos casos em que o aluno deixa de frequentar o curso.

1.2.3 Transferências Voluntárias

O terceiro modelo apresentado é sobre o qual pretendemos desdobrar o material associado às especificidades do Ministério da Educação.

O artigo 7º da Lei de instituição do programa possibilitou a transferência de recursos à rede pública federal, aplicando-se, no cabível, às disposições de seu artigo 6º.

Nesse sentido, para dar início à discussão sobre o modelo de financiamento destinado à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - RFEPC, precisamos reconhecer a inaplicabilidade do § 1º do artigo 6º dessa Lei no financiamento da oferta nessa rede.

Isso porque a norma específica que trata da descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal, o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, previa, à época da edição da Lei nº 12.513/2011, o instrumento Termo de Cooperação para viabilizar essa modalidade de transferência, sendo este um instrumento congênere aos convênios.

Tabela 2: Distribuição dos instrumentos de financiamento por rede ofertante Lei nº 12.513/2011.

Artigo da Lei	6º	6º-A	7º
Rede Ofertante	Redes públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem	Instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio	Instituições de EPT da rede pública federal
Instrumento de Financiamento	Transferência Direta	Transferência para pagamento de mensalidades	Transferência Voluntária

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

A seguir, aprofundaremos esse modelo de financiamento e sua aplicabilidade na EPT, perpassando a mudança de denominação do instrumento de Termo de Cooperação para Termo de Execução Descentralizada.

1.3 OS TERMOS DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA

Os TEDs são o principal objeto deste material. Para iniciarmos a discussão pretendemos apresentar, a seguir, as normas gerais e específicas que se relacionam à gestão de instrumento na forma aplicada ao Ministério da Educação.

1.3.1 Um breve histórico sobre as Normas Gerais

A edição do Decreto nº 6.170/2007 traz o Termo de Cooperação como instrumento congênere aos convênios também regulamentados pelo referido Decreto. Diz-se congênere, porque, apesar de tratada no mesmo ato normativo, deve-se observar que esta definição específica surge como um reconhecimento de que as transferências de créditos entre órgãos/entidades da administração pública federal têm suas peculiaridades, mas guardam algumas analogias com a gestão de convênios.

Essa distinção fica expressamente marcada quando da revogação do artigo 5º do Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993, pelo Decreto nº 6.619, de 29 de outubro de 2008, que alterou o Decreto nº 6.170/2007.

Sobre as analogias e similaridades, vale destacar que, à sequência da edição do Decreto nº 6.170/2007, os Termos de Cooperação e também os Convênios foram disciplinados pelas Portarias Interministeriais MP/MF/CGU nº 127, de 29 de maio de 2008, e 507, de 24 de novembro 2011, esta última revogando a primeira, com suas respectivas alterações. De acordo com o artigo 18 do referido Decreto é de competência desses órgãos (Ministério da Fazenda - MF; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU) a edição dos atos regulamentares.

Outra alteração a ser mencionada no Decreto nº 6.170/2007 se deu a partir da entrada em vigor do Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013, quando os Termos de Cooperação passaram a ser tratados como Termos de Execução Descentralizada.

A alteração de denominação, porém, não refletiu na edição de novas Portarias Interministeriais, fazendo com que os instrumentos tivessem o nome previsto no Decreto, mas guardassem o conteúdo normativo da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.

Tornando esse cenário mais complexo, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, revogou a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, esclarecendo, no inciso IV de seu artigo 2º, que:

Art. 2º Não se aplicam as exigências desta Portaria:

[...]

IV - aos termos de execução descentralizada.

Diante disso, no que diz respeito ao artigo 18 do Decreto nº 6.170/2007, há uma lacuna na normatização dos TEDs que compete aos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Transparência e da CGU. Em razão das posteriores reformas ministeriais, os dois primeiros atualmente de competência do Ministro da Economia, e o terceiro da CGU.

Curiosamente, a CGU, no Relatório nº 201701198, relativo à Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva do Ministério da Educação - SE/MEC, referente ao exercício de 2016, indicou sobre o Pronatec que o MEC utilizava, nos termos de sua Portaria vigente à época (Portaria SE/MEC nº 1.529./2014), norma revogada para disciplinar os TEDs (Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011). Essa lacuna, entretanto, não pode ser resolvida pelo Ministério da Educação.

1.3.2 Um breve histórico sobre as Normas afetas às transferências de recursos para Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - RFEPCT

A RFEPCT foi instituída pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, porém, antes mesmo deste marco temporal, as instituições federais de ensino deste âmbito eram autarquias federais e recebiam recursos financeiros e orçamentários, especialmente da SETEC, por meio de instrumentos de descentralização de créditos.

Nesse histórico, a SETEC/MEC estabeleceu um arcabouço normativo entre 2007 e 2013, para regular essas relações. Dentre essas normas, destacam-se:

- Portaria SETEC nº 260, de 4 de abril de 2007 (DOU nº 69, de 11 de abril de 2007, p. 32);
- Portaria SETEC nº 213, de 14 de maio de 2008 (DOU nº 93, de 14 de maio de 2008, p. 17);
- Portaria SETEC nº 330, de 28 de dezembro de 2011 (DOU nº 250, de 29 de dezembro de 2011, p. 23-25);
- Portaria SETEC nº 28, de 21 de agosto de 2012 (DOU nº 167, de 28 de agosto de 2012, p. 12-15); e
- Portaria Normativa SETEC nº 1, de 16 de outubro de 2013 (DOU nº 202, de 17 DE outubro de 2013, p. 21).

Note-se que, à exceção da última Portaria citada, que visou regulamentar processos relativos a créditos descentralizados entre 2004 e 2011, as normas se reservam a um período

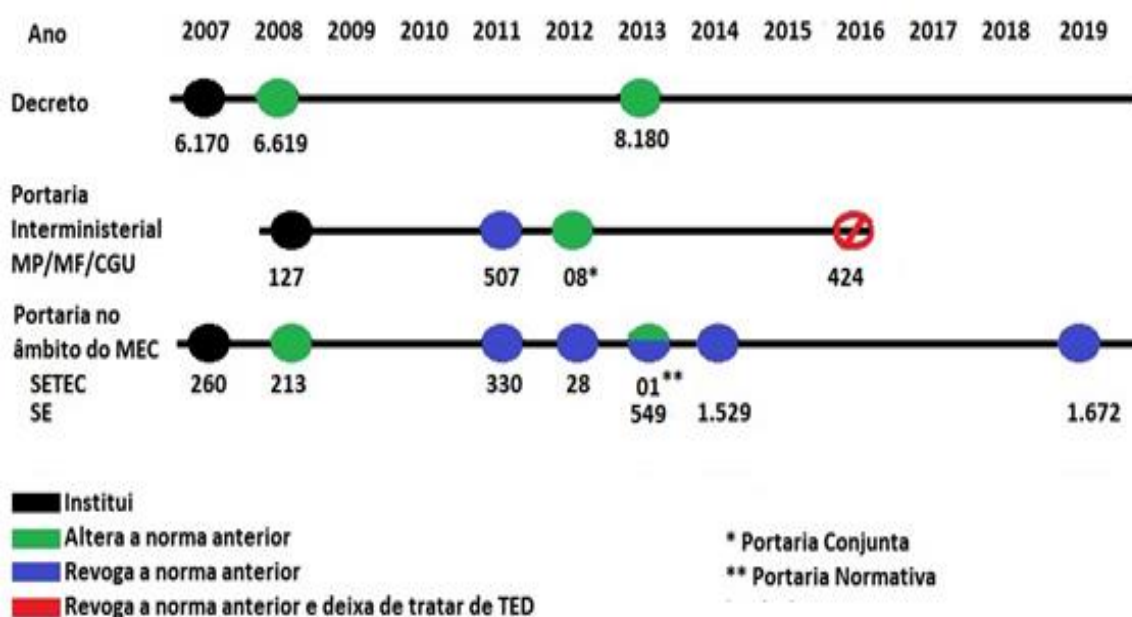
em que a competência para normatizar o tema no âmbito do MEC não tinha sido ainda estabelecida para a SE/MEC.

Com essa competência deslocada para a Secretaria Executiva, os Termos de Cooperação e, posteriormente, os Termos da Execução Descentralizada foram normatizados pelas:

- Portaria SE/MEC nº 549, de 16 de abril de 2013 (DOU nº 74, de 18 de abril de 2013, p. 18-20);
- Portaria SE/MEC nº 1.529, de 31 de dezembro de 2014 (DOU nº 3, de 6 de janeiro de 2015, p.10);
- Portaria SE/MEC nº 1.672, de 20 de setembro de 2019 (DOU nº 184, de 23 de setembro de 2019, p.52), alterada pela Portaria SE/MEC nº 1.733, de 4 de outubro de 2019 (DOU nº 194, de 7 de outubro de 2019, p.60).

Sendo assim, é importante ressaltar que a data de celebração dos Termos é que condicionará a norma a eles aplicável.

Figura 1: Cronologia de Normas, com aplicação nos Termos de Compromisso / Termos de Execução Descentralizada



Fonte: Elaboração do Autor.

Esse histórico nos permite o entendimento geral das normas aplicáveis aos TEDs. Contudo, para que essas normas sejam executadas, é preciso contar com estruturas, pessoas, sistemas. Nesse sentido, e por se tratar de execução compartilhada, é importante conhecer as estruturas do MEC e do FNDE que atuam nesse tema.

1.4 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO MEC E DO FNDE PARA O FINANCIAMENTO DA BOLSA-FORMAÇÃO

É premissa para o desenvolvimento de estratégias que envolvam múltiplos atores saber a quem demandar informações e procedimentos relativos ao programa financiado. Sem a possibilidade de integração dos conhecimentos entre as áreas, é possível que os programas desenhados sejam afetados fortemente na sua fase de implementação.

Nas estruturas hierarquicamente organizadas do MEC e do FNDE, muito do que se passa pelo financiamento do Pronatec tem relação com a prescrição da estrutura regimental desses órgãos. Foi com parte dos servidores de algumas dessas áreas que se tornou possível a elaboração deste material.

Passa-se, então, a explorar os territórios da burocracia que tangenciam a execução da Bolsa-Formação do Pronatec, no âmbito do MEC e do FNDE.

O MEC teve, nos termos do Decreto Nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019, aprovada sua estrutura regimental e o quadro de cargos, competindo-nos, pela matéria de nosso estudo, dar destaque às estruturas da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO e da SETEC.

À SPO compete, nos termos da norma, dentre outras atribuições:

planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas aos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal, no âmbito do Ministério da Educação; e monitorar e avaliar as metas e os resultados da execução dos planos e programas anuais e plurianuais, em articulação com as demais Secretarias e entidades vinculadas ao Ministério da Educação.

Nesse sentido, a execução orçamentária no âmbito das unidades vinculadas ao Ministério da Educação, que incluem o FNDE e a RFEPCT, permeiam a atuação da Subsecretaria.

Ainda, a Coordenação-Geral de Suporte à Gestão Orçamentária é a unidade gestora do módulo SPO-TED do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle - SIMEC, importante ferramenta na gestão dos TEDs que será tratada neste material.

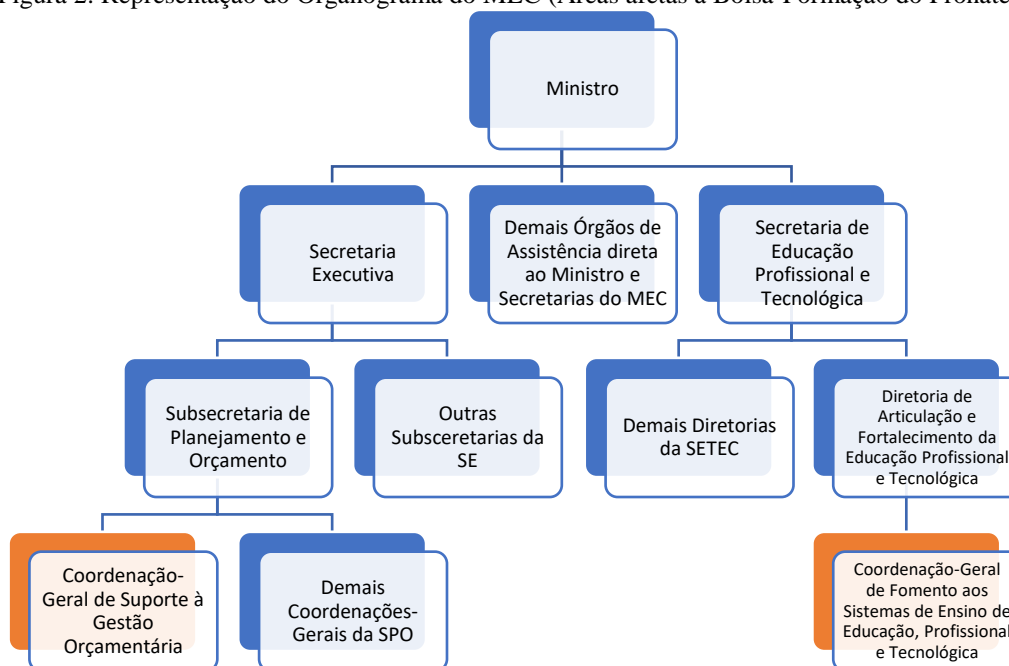
No que concerne à SETEC, além de suas atribuições de *orientar, apoiar e supervisionar as instituições da RFEPCT quanto ao cumprimento de sua missão institucional e das políticas da EPT, incluídas as práticas de gestão democrática*, que implicam em ações de financiamento dessa Rede.

Compõe sua estrutura a Diretoria de Articulação e Fortalecimento da EPT à qual compete, dentre outras atribuições, *fortalecer os sistemas de ensino, por meio de assistência técnica e fontes de financiamento nacionais e internacionais para programas e ações de EPT*.

É no âmbito da Coordenação-Geral de Fomento aos Sistemas de Ensino de Educação, Profissional e Tecnológica, a essa Diretoria vinculada, que ocorre a gestão da Bolsa-Formação do Pronatec.

A figura abaixo representa o organograma focado nas unidades que atuam na execução da Bolsa-Formação do Pronatec. Destacamos especialmente a Coordenação-Geral de Suporte à Gestão Orçamentária e a Coordenação-Geral de Fomento aos Sistemas de Ensino de Educação, Profissional e Tecnológica à luz das atribuições do Ministério da Educação.

Figura 2: Representação do Organograma do MEC (Áreas afetas à Bolsa-Formação do Pronatec)



Fonte: Elaboração do autor, com base nos normativos de estruturação.

O FNDE, por sua vez, tem a atual estrutura regimental e quadro de cargos aprovados pelo Decreto nº 9007, de 20 de março de 2017, sendo seu Regimento Interno instituído pela Portaria nº 629, de 3 de agosto de 2017, e alterações posteriores.

Três de suas Diretorias estão intimamente ligadas à execução da Bolsa-Formação do Pronatec, em articulação com o Ministério da Educação.

Por ser o FNDE Unidade Orçamentária da Ação, a sua Diretoria Financeira - DIFIN, especialmente com a Coordenação-Geral de Planejamento e Orçamento – CGPLO e a Coordenação-Geral de Execução e Operação Financeira – CGEOF, atua na supervisão e acompanhamento das atividades de planejamento, orçamento e de programação e execução orçamentária e financeira das ações do FNDE.

No âmbito da CGPLO, em articulação com as demais unidades de gestão da Ação no FNDE, são estruturadas as ações de planejamento orçamentário, que inclui a atribuição e qualificação de Planos Orçamentários e Planos Internos, e a execução orçamentária, que abarca o manejo de limites orçamentários e a descentralização de créditos orçamentários, na forma demanda pelas unidade de gestão do Pronatec, assim como é feito no âmbito da CGEOF, em relação aos recursos financeiros demandados na execução do Pronatec.

Acompanhando a divisão por instrumentos de financiamento da Bolsa-Formação do Pronatec, tem-se que no âmbito da Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios – DIGEF, especialmente na Coordenação-Geral de Transferências Diretas, Bolsas e Auxílios - CGAUX, ocorre, por incumbência regimental, e em conjunto com o MEC, a coordenação e acompanhamento da execução orçamentária e financeira de transferências diretas e das transferências para pagamento de mensalidades.

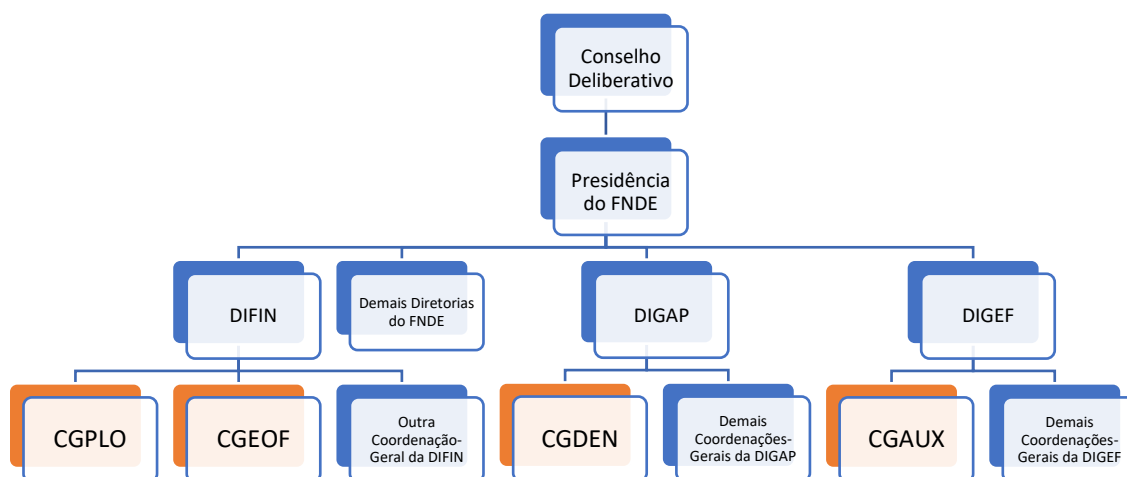
Em paralelo, no que diz respeito à gestão dos TEDs, a Coordenação-Geral de Programas para o Desenvolvimento do Ensino - CGDEN, no âmbito da Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais – DIGAP, supervisiona e coordena a alocação dos recursos orçamentários inerentes às transferências voluntárias e à descentralização orçamentária, bem como a execução financeira dos programas e projetos educacionais de sua competência, que incluem a Bolsa-Formação do Pronatec.

COLOCANDO EM PRÁTICA

Os atos normativos expedidos pelo MEC (Portarias) e pelo Conselho Deliberativo do FNDE (Resoluções) indicam ainda as competências da SETEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, sem a indicação das subunidades.

Com as representações dos organogramas desenhadas é possível recorrer ao “**quem é quem**” dos sítios eletrônicos das Entidades, para obter meios de contatos para articulação das demandas nas esferas de suas competências.

Figura 3: Representação do Organograma do FNDE (Áreas afetas à Bolsa-Formação do Pronatec)



Fonte: Elaboração do autor, com base nos normativos de estruturação.

Estabelecidas a bases normativas que regem à Bolsa-Formação do Pronatec, os TEDs e a Estrutura Organizacional das Entidades envolvidas passa-se à abordagem prática da gestão dos Termos de Execução Descentralizada, no âmbito do Ministério da Educação, na forma do módulo SPO-TED do SIMEC.

2 O MÓDULO SPO-TED DO SIMEC

Assim como no capítulo anterior, serão utilizadas referências específicas ao Pronatec e ao módulo SPO-TED do SIMEC. Por outro lado, chamamos a atenção do leitor para o fato de que este conteúdo visa descrever muito mais a lógica dos procedimentos de transferência, como um espaço para a reflexão, contextualização e análise crítica, do que discutir a tecnologia da informação aplicada.

Nesse sentido, mesmo que a discussão acerca desse material seja realizada em contextos diferentes do MEC, seu conteúdo presta ao modelo de celebração de TED de forma genérica.

O SIMEC é um portal de serviços e de gestão do MEC, que dispõe de múltiplos Módulos para dinamizar e manter padronizados processos dentro da organização.

O módulo SPO-TED concentra a gestão dos TEDs e será a partir dos processos inseridos nesse sistema que problematizaremos algumas questões referentes aos TEDs no âmbito do Ministério da Educação, sendo que os subtítulos desta seção utilizarão os mesmos termos do referido sistema.

De acordo com o artigo 12-A do Decreto nº 6170/2007, quatro são as finalidades para celebração de um Termo de Execução Descentralizada:

- I - execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração; (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)
- II - realização de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora dos recursos; (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)
- III - execução de ações que se encontram organizadas em sistema e que são coordenadas e supervisionadas por um órgão central; ou (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)
- IV - ressarcimento de despesas. (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

No que diz respeito ao financiamento da Bolsa-Formação do Pronatec na RFEPCT, embora sua concepção tenha ocorrido na Lei em 2011, antes da alteração promovida pelo Decreto nº 8.180/2013, não há nenhuma afronta à finalidade prevista atualmente para o instrumento.

A Bolsa-Formação conta com uma adesão voluntária das Entidades dessa Rede para oferta dos cursos, o que enfatiza o interesse recíproco no desenvolvimento dos cursos (previsão do inciso I).

Em outra nuance, ao assumir a expectativa da Lei nº 12.513/2011, bem como do Conselho previsto em seu artigo 17, como a organização de um sistema para a formação e qualificação profissional, seria possível a descentralização de créditos entre os órgãos desse Conselho (perspectiva do inciso III, do artigo 12-A, do Decreto 6.170/2007) ou mesmo a descentralizações de créditos orçamentários de Ministérios previstos como parceiros demandantes para fomentar a oferta de cursos de seu interesse.

Ainda introdutoriamente, vale recorrer à Portaria SE/MEC nº 1.672/2019, para assimilação de 4 conceitos previstos em seu artigo 2º:

I - Unidade Concedente: órgão responsável pela autorização para descentralização de dotação orçamentária e recursos financeiros vinculados à execução descentralizada de políticas públicas do Ministério da Educação;

II - Unidade Proponente: órgão e/ou entidade integrante dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União proponente do objeto a ser pactuado mediante Termos de Execução Descentralizada, destinatária da dotação orçamentária e dos recursos financeiros necessários ao seu cumprimento;

III - Unidade Descentralizadora: Unidade Gestora pela qual transitam os recursos orçamentários e financeiros referentes aos Termos de Execução Descentralizada, a qual não é responsável pelo acompanhamento e execução do seu objeto. Para a Unidade Orçamentária 26101-MEC, a Unidade Descentralizadora é a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO/SE/MEC;

IV - Unidade Gestora da Política: unidade do Ministério da Educação responsável pela gestão de determinado programa, ação ou política educacional, que poderá ser distinta da Unidade Concedente;

É importante assinalar que a Portaria do MEC, apesar de reconhecer quatro atores, o faz para definir as dimensões de seus processos operacionais, sem, contudo, afetar a bilateralidade do acordo entre concedente e proponente preconizada nos atos normativos gerais. O que se vê a partir daí é a figura de uma Unidade Descentralizadora, que operacionaliza os créditos em nome de uma Unidade Concedente, e uma Unidade Gestora da Política, que, quando distinta da Unidade Concedente, vale-se desta última para financiamento de seus programas e ações.

Ainda nessa seara, importa pontuar que, no caso da Bolsa-Formação do Pronatec atuam, respectivamente, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, como Unidade Concedente; a SETEC, como Unidade Gestora da Política; e as instituições da RFEPCT, como Unidades Proponentes.

Figura 4: Tela Inicial do módulo SPO-TED do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do MEC



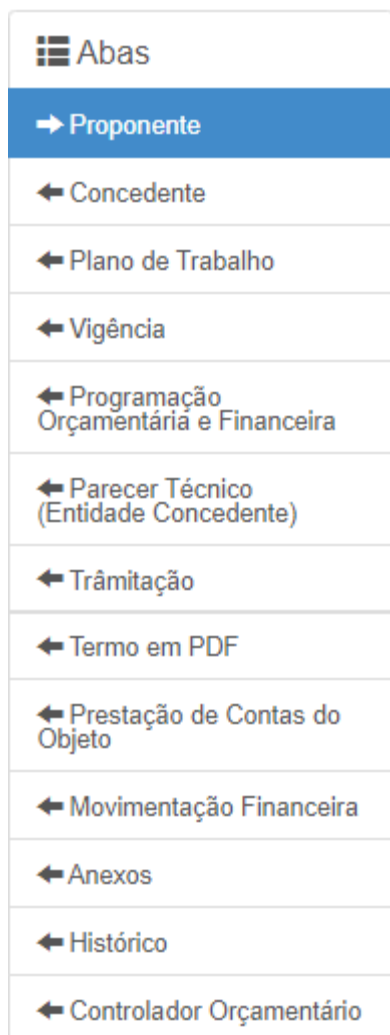
Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

2.1 CADASTRAR TERMO

No Módulo SPO-TED do SIMEC e reconhecidos as finalidades e os atores para a celebração dos Termos de Execução Descentralizada, é importante ressaltar que este módulo não é tratado como um sistema gestor de seleção de propostas/solicitações de financiamento, ou seja, não é a partir desse sistema que as demandas são apresentadas ao concedentes e filtradas ou escolhidas para o financiamento.

Dessa forma, a demanda por crédito orçamentário nasce fora do sistema e, somente a partir da ação do Concedente ao selecionar o menu “Cadastrar Termo” e, posteriormente “Criar novo TED”, indicando o Proponente a ser beneficiado e enviando-o para preenchimento, é que se permite ao proponente preencher a demanda no referido sistema. No ato do cadastramento pelo Concedente já se inclui a Identificação (Título/Objeto da despesa), para demarcar o prévio ajuste entre as partes.

Figura 5: Barra de Menus (Abas)
SPO-TED



Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

Os dados de Proponente e Concedente são preenchidos automaticamente com as informações dos perfis e vinculação de Unidades Gestoras contidas nas bibliotecas do Sistema.

Nesse sentido, ocorre no sistema, a formalização do Termo, com o preenchimento concebido nos moldes da previsão contida na Portaria Conjunta MP/MF/CGU nº 08, de 07 de novembro de 2012, assimilados nos anexos das Portarias SE/MEC nº 549/2013 e 1.529/2014.

Parte das ações são realizadas na Aba de Tramitação e ficam registradas no Histórico do Sistema de acordo com os fluxos e os processos desenhados para os Termos de execução Descentralizada, no âmbito do Ministério da Educação.

Para inclusão de outras informações ou apresentação de documentação comprobatória, pode ser utilizada a aba “Anexos” do Sistema, que permite a inclusão de arquivos referenciados nos respectivos TEDs.

No caso da Bolsa-Formação do Pronatec, a prévia análise da demanda ocorre com base nos processos de Pactuação de vagas previstos na normatização do programa, de forma que, somente após esses processos, se dá a autorização para o preenchimento de Planos de Trabalho pelas Entidades Proponentes. A premissa do modelo é que as referidas Entidades apresentem como proposta para descentralização o número de vagas resultante dos processos de pactuação.

Como correspondência para as ações previstas no plano de trabalho, tendo em vista que os TEDs são instrumentos de descentralização de créditos é também formulado o pedido orçamentário, indicando-se os valores necessários para cumprir com o proposto, observados os respectivos exercícios financeiros, pelo período de tempo necessário ao cumprimento do fim previsto com o Termo.

O fluxo de tramitação do sistema indica que o Termo passará pela Equipe Técnica, pela Unidade de Gestão Orçamentária do Proponente e pela Aprovação de seu Representante legal, antes de ser enviada para análise do Concedente. No âmbito do Concedente os perfis de Equipe Técnica, Coordenação, Diretoria e Secretaria (ou presidência no caso das Autarquias), bem como de Gestor Orçamentário também fazem parte da tramitação.

Figura 6: Tela do SPO-TED – Informações demandadas para o preenchimento do Plano de Trabalho

The screenshot displays the 'Plano de trabalho' (Work Plan) form within the SPO-TED system. The interface includes a header with 'Sistema', 'SPO - TED', and a year selector set to '2020'. The form itself is titled 'Plano de trabalho' and contains several input fields for data entry:

- É do tipo Emenda?**: A checkbox field.
- Identificação (Título / Objeto da despesa):**: A large text area for identification.
- I - descrição completa do objeto a ser executado:**: A large text area for a complete description of the object to be executed.
- UG/Gestão Repassadora:**: A text field for the managing unit/manager.
- UG/Gestão Receptora:**: A text field for the receiving unit/manager.
- II - justificativa para a celebração do instrumento:**: A large text area for justification.
- III - descrição dos produtos a serem entregues:**: A large text area for a description of products to be delivered.
- IV - cronograma de execução física:**: A large text area for a physical execution schedule.

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

O detalhamento maior acerca dos componentes do Plano de Trabalho e suas implicações serão debatidos, a partir de agora, como fundamentos para sua análise e aprovação.

2.2 ANÁLISE E APROVAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

Fala-se em análise e aprovação do Plano de Trabalho como ações de fluxo para a descentralização de créditos. Contudo, é possível que o Plano de Trabalho não seja aprovado ou sequer seja analisado. Mas como isso pode ocorrer se o sistema exige um ajuste prévio para abertura e preenchimento do Plano de Trabalho?

Figura 7: Botão de aba SPO-TED



Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

EXEMPLIFICANDO -

Possíveis causas de não aprovação de um Termo:

- ❖ não apresentação de algum documento necessários à aprovação da transferência de recursos (como a comprovação da dominialidade de um terreno em que se pretendia realizar uma construção);
- ❖ envio intempestivo, sem tempo hábil para análise e aprovação da Unidade Concedente dentro do exercício financeiro;
- ❖ indisponibilidade orçamentária para a descentralização do crédito;
- ❖ superveniência de desinteresse ou desistência da proposta por parte da Entidade Proponente ou do Concedente que previamente autorizou seu preenchimento no Sistema.

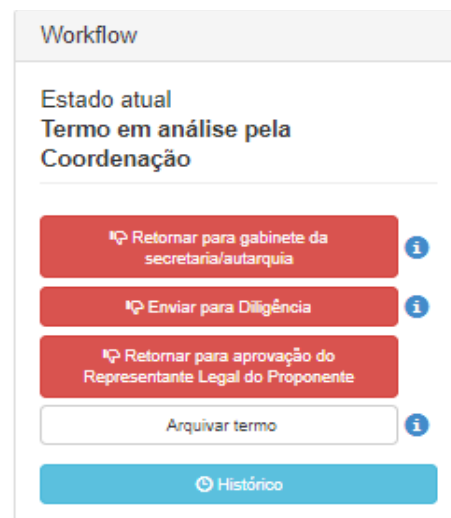
É importante destacar que para todos esses casos a indicação é de arquivamento do Termo, por comando específico na Aba de Tramitação do Sistema. O Termo permanece disponível para posterior desarquivamento e eventual atualização da proposta, bem como aproveitamento de documentos eventualmente anexados. Nesse sentido, seu arquivamento tem como objetivo apenas retirar esses termos do fluxo regular e corrente de análise.

Devemos considerar que o processo de análise que abordaremos pode resultar na necessidade de apresentação de esclarecimentos ou documentos adicionais. Tal medida é permitida sempre que acionada a tramitação do Termo para a situação “em Diligência”, momento em que o Termo fica novamente disponível para o Proponente, mediante justificativa que fundamente a diligência a ele imposta.

A partir do atendimento à diligência ou diante de um fluxo regular de preenchimento do Sistema é que se preenche o Parecer Técnico de Aprovação do Concedente.

Para o preenchimento do Parecer, o módulo SPO-TED demanda, além de outras informações consideradas relevantes pelo servidor que irá elaborar o Parecer Técnico de aprovação, considerações sobre os requisitos apresentados na Figura abaixo e que devem ser contemplados na elaboração do Plano de Trabalho:

Figura 8: Botões de tramitação SPO-TED



Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

Figura 9: Tela do SPO-TED: Parecer Técnico

Parecer Técnico (Entidade Concedente)	
1 - Parecer Técnico	
Considerações sobre a entidade proponente:	<div>Você tem 1000 caracteres restantes</div>
Considerações sobre a proposta:	<div>Você tem 1000 caracteres restantes</div>
Considerações sobre o objeto:	<div>Você tem 1000 caracteres restantes</div>
Considerações sobre o objetivo:	<div>Você tem 1000 caracteres restantes</div>
Considerações sobre a justificativa:	<div>Você tem 1000 caracteres restantes</div>
Considerações sobre os valores:	<div>Você tem 1000 caracteres restantes</div>
Outras considerações cabíveis:	<div>Você tem 1000 caracteres restantes</div>

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

2.2.1 Considerações sobre a entidade proponente

Para formalizar a parceria, é preciso analisar se quem está propondo condiz com os parceiros que são buscados. Um exame sobre o perfil da Entidade Proponente que deve levar em consideração especialmente sua natureza jurídica e sua integração aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, legitimando-o, assim, a ser parte em um Termo de Execução Descentralizada.

Nesse contexto, o benefício com a transferência de recursos deverá ser justificado como alinhado à política de financiamento da Entidade Concedente. Também, deverão ser levantados aspectos que sustentem a opção por determinada entidade naquela relação bilateral.

EXEMPLIFICANDO

- ❖ No caso da Bolsa-Formação do Pronatec, conforme já citado, a conclusão de um processo de pactuação de vagas habilita para apresentação do Plano de Trabalho por determinada Entidade da Rede Federal de EPCT;
- ❖ no caso dos créditos para estruturação da rede física das Entidades Federais, a natureza dessas instituições e o papel do MEC na gestão dessa Rede justificam suas propostas;
- ❖ ou no caso da transferência de recursos do MEC para o FNDE para o pagamento de servidores ou colabores eventuais na forma de Auxílio de Avaliação Educacional – AAE, instituído pela Lei nº 11.507, de 20 julho de 2007 e regulamentado pelo Decreto nº 6.092, de 24 de abril de 2007, e pela Resolução/CD/FNDE nº 24 de 24 de maio de 2011, as normas vinculam o FNDE como agente responsável pelos pagamentos das avaliações executadas no âmbito das secretarias do Ministério da Educação.

Não é demasiado lembrar que devido à relação estreita com a legislação e a concepção dos convênios e, por conseguinte, de Contratos Administrativos, sempre que uma outra norma ou condição específica do programa ou da política não vincular a escolha de determinada Entidade Proponente, deve-se levar em consideração os princípios administrativos da seleção pública, como os da seleção mais vantajosa para administração, da isonomia, do julgamento objetivo das propostas, motivando-se sempre os casos em que a escolha não é precedida de um processo de seleção. O processo de seleção tem mais aderência ao objeto tratado no inciso II, do artigo 12-A, do Decreto nº 6.170/2007.

Por fim, devem ser enfatizados os critérios técnicos (capacidade operacional) e de previsão legal de competência (atribuições regimentais) que colocam aquela Entidade como capaz de executar o objeto proposto.

2.2.2 Considerações sobre a proposta

Conforme já abordado a proposta de descentralização de crédito deve ser amparada por pelo menos um dos quatro incisos do artigo 12-A do Decreto nº 6170/2007, valendo destacar que se dispensa a formalização de Termos para os casos de ressarcimento, conforme previsto no § 2º deste artigo.

Dessa forma, a análise da proposta deverá sempre se contextualizar em relação aos programas, projetos e atividades em desenvolvimento ou ao sistema em que estão articuladas as ações das Entidades concedente e proponente; ou, ainda, na expertise da Unidade Proponente para a execução da atividade específica e na necessidade da realização desta atividade para a Entidade Concedente.

2.2.3 Considerações sobre o objeto

O objeto é o principal fundamento de existência da relação bilateral entre o Proponente e o Concedente que se materializa com a celebração do Termo de Execução Descentralizada. A principal cláusula do acordo entre as partes.

Desde a Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997, passando pelas já citadas Portarias Interministeriais MP/MF/CGU, os textos normativos são breves e associam o objeto ao produto do instrumento, observados o Programa de Trabalho e suas finalidades.

Por outro lado, a descrição do objeto e a análise de sua plausibilidade não podem ser tão resumidas. Considerando que o objeto é a cláusula basilar do Termo que irá se constituir, sua caracterização será também o elemento que justificará os aspectos relativos ao prazo de execução, que corresponde ao período de vigência do Termo, e os valores que serão transferidos para alcançá-lo.

Nesse sentido, não há que se falar apenas em “Construção de Escola”, mas condicionar a construção desse equipamento a determinado projeto, com as especificidades que permitam dimensionar o prazo de execução e o investimento necessário. De igual forma, “Aquisição de Equipamentos para Laboratórios” ou “Aquisição de Computadores” são enunciados que, por si só, traduzem a finalidade, mas precisam ser especificados nos projetos e termos de referência para permitir a mensuração.

Sendo assim, por mais que a cláusula objeto seja resumida, deve haver instrução para a análise que permita estabelecer o que se espera obter como produto daquele instrumento, de maneira quantificável.

Define-se, então o objeto como o produto imediato do ajuste. Para que este seja avaliado deve gozar de critérios específicos de mensuração definidos desde sua origem para que proponente e concedente saibam o que devem esperar durante e ao final da execução do Termo.

APLICAÇÃO NOS TEDs DA BOLSA-FORMAÇÃO

Para se discutir o modelo da Bolsa-Formação do Pronatec. Conforme já abordado, o artigo 4º, inciso IV, da Lei nº 12.513/2011, instituiu a Bolsa-Formação. O § 3º do artigo 6º da mesma Lei ocupou-se em determinar o valor a ser transferido para as Entidades ofertantes da Bolsa-Formação. É possível identificar que a valoração estava consubstanciada apenas nas matrículas informadas no SEI da educação profissional mantido pelo Ministério da Educação, como na concepção inicial da redação da lei, ou naquelas matrículas confirmadas nesse Sistema após um processo de pactuação de vagas, com a obrigatoriedade de devolução dos recursos relativas às vagas não ocupadas.

Dessa feita, percebe-se que, embora a iniciativa tenha sido criada para atender aos objetivos de expandir a oferta de vagas, essas somente seriam consideradas se caracterizadas como matrículas.

Daí, compreende-se que o objeto imediato com a transferência de recursos são as matrículas (registradas ou confirmadas, a depender do período de vigência do dispositivo legal).

Ocorre que o termo matrícula pode ser admitido como a representação do ato de se matricular no curso ou a manutenção da matrícula como ativa. O que pode explicar termos como confirmação ou reconfirmação de matrículas presente nas normas.

Nesse sentido, no percurso da execução do programa foram desenvolvidos e estabelecidos por documentos técnicos (Notas Informativas e Notas Técnicas) instrumentos para a contabilização das horas-aluno e incluída na norma a previsão de se observar o Índice de Conclusão de Curso com os objetivos, respectivamente, de controle de manutenção da frequência e garantia de conclusão do curso. Todos esses arranjos dão a conotação de que num primeiro momento não bastava a oferta de vagas, depois tampouco era suficiente a matrícula sem frequência e a frequência sem a conclusão.

A discussão será retomada ao falarmos sobre Prestação de Contas. Por ora, é importante observar que como os TEDs da Bolsa-Formação, em regra, são firmados com o produto da pactuação de vagas, o Plano de Trabalho é apresentado tendo como objeto a oferta que se pretende cumprir. Ou seja, em enunciado resumido “Ofertar XXX vagas em cursos...”.

2.2.4 Considerações sobre o objetivo

Se o objeto é o produto imediato, podemos considerar que ele é o objetivo de curtíssimo prazo da relação constituída entre Concedente e Proponente. No entanto, as finalidades de uma ação pública, geralmente, são projetadas também em mais longo alcance, podendo constituir objetivos de curto, médio e longo prazo.

Nesse sentido, é de se considerar que muitas normas gozam de aspectos teleológicos de longo prazo, compromissos programáticos ou abstrações genéricas que não se encerram em um único Termo de Execução Descentralizada. Ainda nesses casos, deve-se enfatizar objetivos igualmente tangíveis e de prazo razoável, sempre considerando a obrigação de monitorar as ações e de mensurar os seus resultados.

EXEMPLIFICANDO

Exemplo dessa medida de mais curto prazo são o início do funcionamento de determinado equipamento público construído e equipado e de sua afetação para a finalidade pública da política que o financiou.

Por mais que a construção de um prédio ou de um campus de determinado Instituto Federal vise a expansão da oferta de educação profissional de qualidade no médio prazo e em um mais longo prazo concretizar a previsão dos artigos 6º e 7º da Lei nº 11892/2008, entende-se que o limite do objeto de um TED com essa finalidade seja porá materialização do prédio equipado e início de seu funcionamento.

No contexto específico da Bolsa-Formação, tomando-se por base um dos objetivos do Pronatec (Art. 1º, Parágrafo único da Lei 12.513/2011), poder-se-ia pensar na criação de um indicador específico para o grau de interiorização de determinada oferta. A pontualidade e temporariedade da intervenção com a oferta de vagas poderia, por outro lado, tornar essa medida dispersa e insuficiente considerando um único TED. Outras medidas do contexto da Educação Profissional, como empregabilidade ou avaliação de egressos, exigem um alcance maior das informações e um prazo maior de apuração, bem como podem concorrer ou serem influenciadas por outras ações não necessariamente governamentais que não a formação obtida nas turmas criadas.

Diante disso, os objetivos relativos à expansão da oferta na Rede Federal, as matrículas realizadas, as frequências dos alunos e as conclusões de curso, podem ser medidas mais simplesmente enunciadas como objetivos para serem trabalhados na análise casuística dos Termos.

2.2.5 Considerações sobre a justificativa

A justificativa para a celebração do Termo de Execução Descentralizada pode ser entendida como a causa de pedir. O motivo pelo qual são solicitados recursos orçamentários e financeiros para cumprir determinado objeto e como as expectativas de proponente e concedente se alinham em relação aos benefícios advindos do cumprimento do objeto.

Na emissão do Parecer Técnico, as considerações sobre a justificativa devem verificar o nexo entre o objeto proposto e o interesse do concedente, configurando a mutualidade de interesses com a proposta apresentada, respeitando-se, além do juízo de conveniência e oportunidade dos ajustes completamente voluntários, a imposição legal contida no conjunto de regras que definam determinada política, programa ou sistema que o órgão descentralizador e órgão descentralizado façam parte.

2.2.6 Considerações sobre os valores

A baliza para a previsão orçamentária deve ser a razoabilidade do pedido orçamentário em relação aos custos dos itens financiáveis que permitirão o cumprimento do objeto, evitando-se sobrepreço, que resulta em prejuízo ao Erário, ou subpreço, que resulta, em regra, na inviabilização da execução física do objeto.

Dessa forma, o Proponente, deverá se valer de projetos básicos, termos de referência ou planilhas de custos detalhadas, apresentando-se, para os itens que serão adquiridos, os referenciais de preços adotados, com base em procedimentos licitatórios, atas de registro de preço ou outras cotações paradigmas, preferencialmente, no âmbito da administração pública federal. Mediante a apresentação desses elementos é que o Parecerista do Concedente poderá considerar cumpridos os requisitos de valoração da proposta.

Essa reflexão nos leva a discutir a fase de aprovação da descentralização orçamentária que será tratada no próximo tópico. Antes, contudo, cabe-nos um momento de reflexão sobre a previsão de valores no âmbito da Bolsa-Formação do Pronatec.

Previsão de valores - Bolsa-Formação do Pronatec

A Lei nº 12.513/2011 previu, no § 4º de seu artigo 6º, que os valores correspondentes à Bolsa-Formação correspondem ao custo total do curso por estudante.

Conforme já abordado, a concepção dessas transferências se deu a partir de um modelo de transferência direta, com genealogia em programas de transferência suplementar de recursos. A partir do momento em que se assume o conceito de custo total, duas considerações precisam ser feitas: a primeira, de que não é um modelo de transferência para suplementar o custeio, ou seja, indica-se corresponder todas as despesas advindas da implementação dos cursos por estudante; e a segunda, consequência desta, é que o rol de despesas elegíveis tende à extensão diversa das necessidades dos variados Cursos Técnicos e FIC, contidos nos respectivos Catálogo e Guia, especialmente, por não haver qualquer ato normativo que liste os itens financiáveis com os recursos da Bolsa-Formação.

O mesmo artigo 6º da Lei de instituição do Pronatec previa em seu § 5º que o Poder Executivo disporia *sobre o valor de cada bolsa-formação, considerando-se, entre outros, os eixos tecnológicos, a modalidade do curso, a carga horária e a complexidade da infraestrutura necessária para a oferta dos cursos.*

As normas editadas pelo MEC e pelo FNDE para gestão da Bolsa-Formação, por sua vez, estabeleceram o conceito de hora-aluno correspondente à oferta de 60 minutos de aula a um aluno.

Essas definições registram certas contradições na aplicabilidade do modelo de custos da ação Bolsa-Formação.

No que diz respeito aos conceitos econômicos, é importante considerar que Custo Total é o resultado da soma entre o Custo Fixo e o Custo Variável. Por outro lado, se é por estudante, trata-se do custo marginal por cada estudante matriculado. Dessa forma, pela disposição literal da lei, incluir-se-ia no cálculo os custos que advém da oferta de uma vaga para um estudante.

Noutro giro, as normas infralegais, ao adotar o conceito de hora-aluno, remetem a uma dimensão de custo marginal diretamente ligada a cada hora do aluno matriculado, de forma que, em tese, somente se financiaria a frequência, desconsiderados, então, aqueles custos que se incorre a despeito da frequência de todos os alunos, por exemplo o pagamento de profissionais, a produção de materiais didático, a confecção de uniformes ou a aquisição de insumos para aulas práticas.

No limite do exemplo, se considerarmos que um curso com cem por cento de matrículas realizadas; professores contratados; materiais e uniformes confeccionados e distribuídos; e insumos para aulas práticas adquiridos; tivesse uma evasão de alunos de grande proporção, que deixasse apenas dez por cento de alunos frequentes a partir da metade do curso, é possível que o valor financiado com base na expectativa de custos marginais por hora-aluno não fosse suficiente para custear todas as despesas já realizadas para fazer frente aos estudantes matriculados.

Esse é um dilema muito comum em financiamentos educacionais que pretendem adotar como referência para os recursos transferidos o êxito ou a conclusão dos cursos pelos estudantes. São fórmulas que, aplicadas sem temperança, em regra, desprezam os custos de

estudantes evadidos e, eventualmente, daqueles estudantes retidos, quando presumem um único prazo e custo para formação.

Acrescenta-se ainda que esta base normativa infralegal diferenciou apenas os custos para cursos presenciais e a distância, diversificando os valores da Bolsa-Formação, apenas levando em consideração esses aspectos, ou seja, desprezando a diversidade entre os eixos tecnológicos, a carga horária e a complexidade da infraestrutura necessária para a oferta dos cursos.

Esses fatos apontam para a ocorrência de sobrefinanciamento de determinados cursos e subfinanciamento de outros, potencializando, no primeiro caso, a expansão de despesas desnecessárias para consumir o recurso disponível e, no segundo caso, a supressão de despesas necessárias ao bom funcionamento do curso. Em ambos os casos, ineficiência dos gastos públicos.

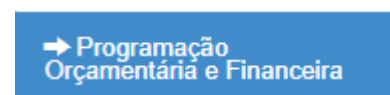
Por se tratar de um modelo de Transferência Voluntária, na forma como temos discutido, os TEDs da Bolsa-Formação do Pronatec teriam espaço para trabalhar essa variação de custos e análises específicas das necessidades de financiamento. O elevado número de transferências a serem realizadas decorrentes dos múltiplos processos de pactuação e do vultoso orçamento disponível, bem como a base normativa consubstanciada na compensação do valor da hora-aluno, porém, tenderam a produzir Planos de Trabalho Padrão, nos quais o valor solicitado corresponde ao produto entre a carga horária, o número de vagas e o valor correspondente por modalidade de oferta, distribuídas entre os itens de despesa do Grupo de Natureza de Despesa 3 – Outras Despesa Correntes.

Esse é o elemento para retomarmos as discussões mais genéricas sobre os TEDs no SIMEC. A apresentação do pleito orçamentário em diálogo com os itens financiáveis do Plano de Trabalho deve ser realizada a partir dos valores por item de despesa. Os referidos valores são apresentados na aba de Programação Orçamentária e Financeira.

2.3 PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

A análise por parte da unidade concedente ou responsável pela Política sobre os valores orçamentários solicitados condicionará a aprovação do valor do crédito a ser descentralizado, que pode ser total ou parcial em relação ao valor solicitado pelo Proponente, por exercício, levando-se em consideração a Ação Orçamentária, o Programa de Trabalho Resumido e o Plano Interno.

Figura 10: Botão de aba SPO-TED



Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

Programação Orçamentária e Financeira

Orçamentário

Pesquisa rápida:

Digite o texto para busca

			Tipo	Exercicio	PTRES	Ação	PI	Fonte	Natureza de Despesa	CE	Valor Orçamentário (R\$)	Valor Descentralizado (R\$)	Valor Autorizado (R\$)	Histórico
<div></div>	-	-	O						33903000	3	167.500,00			-
<div></div>	-	-	O						33903600	3	900.000,00			-
<div></div>	-	-	O						33903900	3	200.000,00			-
<div></div>	-	-	O						33914700	3	180.000,00			-
<div></div>	-	-	O						33901800	3	1.162.500,00			-
<div></div>	-	-	O						33904800	3	400.000,00			-
											3.010.000,00			

NA PRÁTICA

Com base na Tabela 3 podemos ilustrar alguns elementos da composição orçamentária da Bolsa-Formação do Pronatec, como a Unidade Orçamentária (26298 – FNDE), o Programa de Trabalho, com a classificação funcional programática (Função: 12 -Educação; Subfunção: 363 – Educação Profissional; Programa: 2080 – Educação de Qualidade para Todos; Ação: 20RW – Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica; e Localizador: 0001 – Nacional), os Planos Orçamentários, distribuídos entre aqueles do Pronatec e do Mediotec, bem como suas vinculações aos Planos Internos e a Unidade do FNDE responsável pela gestão dos respectivos Planos Internos junto com a Unidade Responsável pela política. SETEC/MEC.

Vale destacar que, nos PIs da Rede Federal, a partir da descentralização de créditos, a execução da despesa ocorre nas respectivas Unidades Gestoras responsáveis pelas unidades da RFEPCT, sendo as despesas pagas aquelas correspondentes à prestação de serviço e entrega dos bens pelos respectivos credores. Nos PIs relacionados às demais redes a execução ocorre no FNDE e as despesas pagas correspondem aos valores efetivamente transferidos, na forma de Ordens Bancárias, e creditados nas contas específicas de cada Entidade Ofertante.

A partir desses elementos podemos, portanto, avaliar a execução orçamentária dessa Ação, no exercício de 2019, a partir de extração no Tesouro Gerencial:

Tabela 4: Execução Orçamentária 2019

Unidade Orçamentária	Ação Governo	Plano Orçamentário		PTRES	Item Informação		DESPEAS EMPENHADAS (CONTROLE EMPENHO)	DESPEAS PAGAS (CONTROLE EMPENHO)
					PI		Saldo - R\$ (Item Informação)	Saldo - R\$ (Item Informação)
26298	20RW	0001	PRONATEC - BOLSA FORMACAO	108428	LFD01P22CTN	E-TEC-PRONATEC-REDE NACIONAL	4.640.570,66	2.535.516,08
26298	20RW	0001	PRONATEC - BOLSA FORMACAO	108428	LFP05P1901N	BOLSA FORMACAO-PRONATEC-REDE FEDERAL	69.810,52	67.372,12
26298	20RW	0003	PRONATEC - BOLSAS E AUXILIOS - REDE FEDERAL	108429	LFD01P22BAN	E-TEC-PRONATEC-BOLSAS E AUXILIO	15.619.694,44	1.723.467,59
26298	20RW	0003	PRONATEC - BOLSAS E AUXILIOS - REDE FEDERAL	108429	LFP05P1906N	BOLSA FORMACAO-REDE FEDERAL-BOLSAS E AUXILIOS	646.464,81	636.724,05
26298	20RW	0004	MEDIOTEC - BOLSA-FORMACAO	138260	LFD01M22CTN	E-TEC-MEDIOTEC-MATERIAL CONSUMO	4.333.966,62	2.401.790,37
26298	20RW	0004	MEDIOTEC - BOLSA-FORMACAO	138260	LFP05M1901N	OLSA FORMACAO-MEDIOTEC-FEDERAL	736.000,00	
26298	20RW	0004	MEDIOTEC - BOLSA-FORMACAO	138260	LFP05M1908N	BOLSA FORMACAO - MEDIOTEC - MANTENEDORAS	8.520.297,54	6.752.724,36
26298	20RW	0004	MEDIOTEC - BOLSA-FORMACAO	138260	LFP05M9601N	BOLSA FORMACAO-MEDIOTEC-ESTADOS E DF	6.000.000,00	6.000.000,00
26298	20RW	0005	MEDIOTEC - BOLSAS E AUXILIOS - REDE FEDERAL	138262	LFD01M22BAN	E-TEC-MEDIOTEC-BOLSAS E AUXILIOS	4.815.846,32	3.355.019,51
Total							45.382.650,91	23.472.614,08

Fonte: Tesouro Gerencial – Extração de 25/01/2020.

Da Tabela 4 concluímos que do valor reservado (empenhado) para o pagamento de mensalidades referentes às confirmações de matrícula nas instituições privadas ofertantes do Mediotec (R\$ 8.520.297,54) foram transferidos (pagos) R\$ 6.752.724,36 a essas Instituições. Ainda, R\$ 6.000.000,00 foram transferidos a Entidades Públicas de Estados e/ou do Distrito Federal.

As demais despesas ocorreram à conta da execução da Bolsa-Formação do Pronatec nas Instituições da Rede Federal de EPT. Dos valores dessas despesas foram empenhados R\$ 20.260.265,10 (R\$ 4.640.570,66 + R\$ 15.619.694,44) e R\$ 716.275,33 (R\$ 69.810,52 + R\$ 646.464,81), respectivamente, para oferta de cursos do Pronatec a distância e presenciais. Por fim, R\$ 9.149.712,94 (R\$ 4.333.966,62 + R\$ 4.815.846,32) foram empenhados para despesas do Mediotec a distância e R\$ 736.000,00 para o Mediotec presencial.

Nesse PIs associados à execução na Rede Federal, as variáveis que diferenciam os Planos Internos em cada agrupamento citado, além da diferenciação entre o Mediotec e os

demais cursos ofertados à conta do Pronatec e da diferenciação entre as modalidades presencial e a distância, diferenciam as despesas realizadas para pagamentos de bolsas e auxílios em geral aos estudantes, na forma de assistência estudantil, e aos profissionais, na forma de bolsas pelas atividades realizadas, daquelas realizadas nos demais itens de despesas classificados no Grupo de Natureza de Despesa 3 – Outras Despesa Correntes.

Ainda na seara da composição dos Planos Internos, merece menção a Portaria SPO/SE/MEC nº 6, de 9 de dezembro de 2019 (DOU nº 239, de 11/12/2019, p. 131), que institui o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Custos para as unidades orçamentárias e gestoras do MEC, por meio da adoção da Subação Orçamentária e do Plano Interno – PI.

Essa norma define que a **Subação Orçamentária** *é o instrumento de integração entre o planejamento, a programação e a execução orçamentária e financeira, e objetiva orientar os processos de tomada de decisão e imprimir visibilidade à execução das políticas de educação e o **Plano Interno**, constante do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, será utilizado prioritariamente como instrumento de gerenciamento e de detalhamento dos atributos da Subação Orçamentária, com vistas à apropriação de custos das políticas nacionais de educação.*

NA PRÁTICA

De comum nos PIs demonstrados na Tabela 4 temos as Subações Orçamentárias FD01 e FP05, respectivamente, das ações de EPT a Distância (Rede e-Tec Brasil) e da Bolsa-Formação. Além destas, podemos associar à EPT outras Subações, como a FP01 – Brasil Profissionalizado; PP02 – Expansão da Rede Federal de EPT; PP08 – EPT – Capacitação; PP09 – EPT – Apoio e PP16 – Gestão das Políticas de EPT.

No contexto da Portaria, de acordo com a codificação nela prevista, a composição dos 11 dígitos do Plano Interno dá-se conforme Figura 12:

Figura 12: Estrutura de Composição dos Planos Internos no Ministério da Educação

Enquadramento (Relacionado à meta do PNE ou outras despesas)	Subação Orçamentária (Composta pela codificação do órgão executor orçamentário/financeiro e do órgão gestor da subação)	Nível/ Etapa de Ensino	Categoria de Apropriação	Codificação da Unidade (de livre disposição por parte da Unidade)	Modalidade de Ensino/ Tema / Público
---	--	---------------------------	-----------------------------	---	--

Fonte: Elaboração do Autor.

A gestão dos PIs e da Subações ocorre em módulo específico do SIMEC, sob supervisão da SPO do MEC, sendo a composição da codificação dos Planos Internos esclarecidas nos termos da Portaria, valendo menção para o fato de que *as obras contratadas pelo Ministério da Educação, suas autarquias, fundações e empresas públicas serão obrigatoriamente cadastradas no Módulo "Monitoramento de Obras" do SIMEC, utilizando-se, prioritariamente, os códigos identificadores de PI gerados por este módulo.*

Sendo assim, essa última Portaria e o conhecimento dos módulos de Planejamento Orçamentário e Monitoramento de Obras, ambos do SIMEC, conforme o caso, são necessários para a devida apropriação dos créditos descentralizados no âmbito do Ministério da Educação.

2.4 VIGÊNCIA DO TERMO

A vigência do TED corresponde ao período necessário para o cumprimento do objeto pactuado entre as partes e deve ser estabelecida com base na razoabilidade de prazo para cumprimento de todas as etapas e metas estabelecidas.

De acordo com o artigo 12 da Portaria SE/MEC nº 1.672/2019, o início da vigência é marcado pela primeira descentralização de crédito orçamentário no âmbito do ajuste.

A data de término originalmente estabelecida na proposta de descentralização de crédito, por sua vez, pode ser alterada por solicitação fundamentada do proponente ou, de ofício, pelo concedente, também de forma justificada.

Figura 13: Botão de Aba SPO-TED



Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

NA PRÁTICA

A justificativa mais usual para a prorrogação de vigência de ofício é o atraso na liberação dos recursos que, aliás, impõe essa prorrogação. Não obstante, outras situações detectadas pelo concedente no seu dever de acompanhar a execução do objeto podem justificar a prorrogação de ofício.

Diante da obrigatoriedade de devolução dos saldos não utilizados, deve o proponente observar o cumprimento de todas as obrigações assumidas pelos e com os credores relativos aos contratos decorrentes da execução do objeto, solicitando sempre que não adimplidas essas obrigações a prorrogação da vigência do TED, visando garantir, inclusive, o recebimento de recursos orçamentários e financeiros pendentes.

No estabelecimento dos prazos de vigência dos Termos é comum que se observe a expectativa de vigência para cumprimento das obrigações contidas em todos os contratos necessários às entregas de bens e serviços necessárias ao cumprimento do objeto, tendo como referência as etapas previstas nos cronogramas de execução apresentados no envio dos respectivos Planos de Trabalho. Tais cronogramas geralmente acompanham etapas de medição de obras ou previsões sucessivas de entregas de bens ou serviços.

No caso da Bolsa-Formação do Pronatec, o razoável é o acompanhamento da duração dos cursos fomentados, sendo necessário que os registros de início e término das turmas sejam tempestivamente e corretamente alimentados no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica - Sistec para evitar a cessação ou distorções do financiamento.

2.5 ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO FÍSICA E ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O estabelecimento das cláusulas de execução do Termo, com a aprovação do Plano de Trabalho pelo Concedente, impõe ao Proponente sua fiel execução e, ao mesmo passo, o acompanhamento da Execução Física e Orçamentária/Financeira do Acordo ao Concedente.

Essas obrigações estão expressas nos artigos 5º e 8º da Portaria SE/MEC nº 1.672/2019, aplicando-se, quando for o caso, também obrigações para a Unidade Descentralizadora e para a Unidade Gestora da Política.

NA PRÁTICA

É importante considerar o interesse mútuo das partes na concretização do objeto, motivo pelo qual as obrigações não se encerram no ato de transferência de recursos orçamentários e financeiros.

As ferramentas de acompanhamento dependerão da disposição estruturada para acompanhamento/monitoramento da Unidade Concedente e da Unidade Gestora da Política e partem de planos que incluem visitas *in loco*, a apresentação de relatórios parciais ou até aposição de informações sobre a execução por parte das Unidades Proponentes em sistemas de informação específicos. O já citado módulo do SIMEC de “Monitoramento de Obras” é paradigmático nesse sentido.

No que diz respeito à Bolsa-Formação do Pronatec, o mencionado Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica – Sistec, indicado na Lei nº 12.513/2011, preserva informações relativas aos processos de pactuação e oferta de vagas, bem como aqueles relativos ao início e término das turmas com o registro da frequência dos alunos.

As informações disponíveis nesses Sistemas, assim como em outras ações de monitoramento, podem constituir importantes referenciais para o acompanhamento da execução física dos objetos pactuados, podendo servir também para estimular o desenho de estratégias de gestão dos riscos de não cumprimento do objeto por parte daquelas Entidades que não correspondam com o adequado preenchimento dos Sistemas.

De igual forma, no que diz respeito ao acompanhamento da execução orçamentária/financeira, os TEDs celebrados no âmbito do MEC gozam de ferramentas específica no módulo SPO-TED para o seu efetivo acompanhamento.

Figura 14: Tela do SPO TED – Cronograma Financeiro e Notas de Movimentação de crédito

Programação Orçamentária e Financeira

Orçamentário +

Cronograma Financeiro +

Pesquisa rápida: Digite o texto para busca

Etapa	Descrição	Quantidade de dias	Valor (R\$)	Percentual (%)
1	PROGRAMA DE BOLSA FORMAÇÃO CONTINUADA	57	925.000,00	56.33
2	PROGRAMA DE BOLSA FORMAÇÃO CONTINUADA 2018	303	555.000,00	33.80
3	PROGRAMA DE BOLSA FORMAÇÃO CONTINUADA 2018	90	161.969,09	9.87
			1.641.969,09	100

Notas de Movimentação de Crédito (NC) +

Pesquisa rápida: Digite o texto para busca

Operação	UG Emitente - NC	Número da NC	Número da Transferência SIAFI	Valor Total da NC (R\$)	Data de Emissão da NC
(+)		700154		48.100,00	
(+)		700154		67.886,59	
(+)		700154		9.620,00	
(+)		700154		36.362,50	
(-)		2017NC001208		31.000,00	
(-)		2017NC001208		19.961,09	
(-)		2017NC001208		7.000,00	

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC). Detalhes sobre a UG, Número da Transferência e data de emissão dos documentos hábeis omitidos































Conforme já tratado neste material, a descentralização de créditos orçamentários pode ocorrer de maneira parcial ou total e perpassar mais de um exercício com sucessivas descentralizações. De acordo com a Figura 14, a aba de Programação Orçamentária e Financeira do sistema reservada à indicação da aprovação do crédito descentralizado, além de informar quais valores foram descentralizados, por meio da indicação das Notas de Movimentação de Crédito – NCs correspondentes, mantém a informação acerca dos valores solicitados e do cronograma financeiro de execução previsto para direcionar providências no sentido de novos movimentos de descentralização de crédito independentemente de solicitação de recursos por parte dos Proponentes.

NA PRÁTICA

No que diz respeito ao repasse de recursos financeiros, conforme dispõe o artigo 7º, II, da Portaria SE/MEC nº 1.672/2019, este somente ocorre *após a verificação da liquidação por parte da Unidade Proponente e observada a disponibilidade financeira da Unidade Concedente*.

Nas imagens seguintes estão representadas as telas do módulo SPO-TED referentes à movimentação financeira (empenhos e liberações):

Figura 15: Tela do SPO TED – Movimentação Financeira – Dados do Empenho

Movimentação Financeira					
Dados do Empenho					
	UG Executora Emitente - NE	Gestão Emitente - NE	Número do Empenho	Valor da NE (R\$)	Histórico
 			2017NE800172	50.000,00	
 			2017NE800219	48.200,00	
 			2017NE000116	50.000,00	
 			2017NE000261	194.418,97	
 			2017NE000047	75.475,50	
 			2017NE800322	31.100,00	
 			2017NE800394	93.628,50	
 			2017NE000311	15.886,00	
 			2017NE800725	54.271,00	
 			2018NE000126	50.000,00	
				662.979,97	

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC). Detalhes sobre a UG e Gestão omitidos

Figura 16: Tela do SPO TED – Liberações Financeiras (Detalhes sobre a UG e número dos documentos hábeis omitidos)

Movimentação Financeira				
Dados do Empenho				
Liberações Financeiras (PF)				
Operação	UG Emitente - PF	Número Doc. PF	Valor Doc. PF (R\$)	Data de Emissão Doc. PF
(+)			14.340,87	05/07/2017
(+)			1.343,26	03/08/2017
(+)			4.948,33	17/08/2017
(+)			326,94	06/09/2017
(+)			12.142,65	06/09/2017
(+)			3.705,00	26/09/2017
(+)			593,04	26/09/2017
(+)			11.105,30	26/09/2017
(+)			4.287,20	26/09/2017
(+)			1.390,11	06/10/2017
			54.162,70	

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC). Detalhes sobre a UG e Gestão omitidos

A Unidade Descentralizadora da SPO do MEC se utiliza de extrações de informações da Aba Movimentação Financeira do módulo SPO-TED, combinadas com extrações do Tesouro Gerencial, para avaliar a liquidação dos empenhos relacionados com os TEDs e fundamentar o repasse de recursos financeiros, por meio das Notas de Programação Financeira – PFs, havendo no SIMEC, também, espaço para as entidades beneficiárias dos créditos orçamentários preencherem solicitações de recursos financeiros à medida que sejam liquidados os empenhos ou evidencie-se a necessidade de recursos para pagamentos.

Figura 17: Tela do SPO TED – Movimentação Financeira: Solicitação de Recurso Financeiro

Movimentação Financeira

Dados do Empenho

Liberações Financeiras (PF)

Solicitações de Recurso Financeiro

</

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC). Detalhes nos pedidos que identificam o solicitante omitidos

A unidade Descentralizadora do FNDE, por sua vez, também cotejando os empenhos com as informações do Tesouro Gerencial, utiliza-se de informações registradas nas solicitações de recursos financeiros formuladas pelas Unidades Proponentes por intermédio de sistema próprio, o Sistema Integrado de Gestão Financeira – SIGEF.

NA PRÁTICA

Com as informações de Empenho indicadas pelos Proponentes é possível inclusive avaliar a pertinência dos Empenhos com o objeto pactuado, detectando, quando é o caso, desvios de finalidade na aplicação dos recursos recebidos.

Eventuais ações formais de monitoramento e acompanhamento da execução física e financeira podem ser registradas na Aba Anexos do SPO-TED, como forma de orientar medidas futuras relativas ao TED de referência, incluindo a análise da Prestação de Contas.

Por fim, vale ressaltar que, conforme artigo 15 da Portaria SE/MEC nº 1.672/2019, *constatada irregularidade na execução de Termo de Execução Descentralizada, a Unidade Concedente deverá encaminhar as informações pertinentes para análise preliminar da Assessoria Especial de Controle Interno, tendo em vista o disposto no art. 13, parágrafo único, do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000.*

2.6 PRESTAÇÃO DE CONTAS

Em se tratando de transferência e gestão de recursos públicos, a obrigação de prestar contas se torna consequência natural com lastro histórico desde o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

O referido ato normativo trazia entre seus princípios fundamentais previstos no artigo 6º o Planejamento, a Coordenação, a Descentralização, a Delegação de Competência e o Controle e reservou ao artigo 93 o pilar do modelo do qual nos valem até hoje.

Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprêgo na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes. (Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967)

Na toada do artigo 93 do Decreto-Lei nº 200/67, está o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal e, do teor desse mandamento constitucional e do artigo 71, se desdobram leis e regulamentos relativos à obrigação de prestar contas do gestor público.

No caso das Entidades Descentralizadas da Administração Pública Federal há duas obrigações que devemos mencionar:

- ❖ A primeira obrigação decorre de sua natureza e se relaciona com o processo regular de prestar contas de todos os seus atos de gestão junto ao Tribunal de Contas da União - TCU, com base nas normas emanadas por aquele órgão;
- ❖ A segunda obrigação tem relação estrita com a celebração dos TEDs que tratamos neste material e equivale à comprovação da boa e regular execução do objeto pactuado.

Paira, nesse contexto, alguma discussão sobre a forma e a metodologia de análise de prestação de contas dos recursos transferidos entre órgãos da administração pública federal, tendo em vista a obrigação natural de reportar sua gestão aos órgãos de controle interno e externo e a delegação de competência para a unidade descentralizadora citada no § 1º do artigo 12-A do Decreto nº 6.170/2007.

NA PRÁTICA

Delegar competência não significa abrir mão dos controles em relação àquele a quem se delega, porém a extensão desses controles é que pode ser circunstanciada.

A Portaria SE/MEC nº 549/2013, por exemplo, fazia menção expressa sobre a obrigatoriedade de prestar contas dos recursos descentralizados ao órgão de controle, sem prejuízo da apresentação do Relatório de Cumprimento do Objeto ao Concedente.

Dessa discussão evidenciam-se as duas nuances/obrigações de prestação de contas dos TEDs: a que inclui a obrigação genérica de prestar contas dos atos de gestão e aquela de interesse e competência de análise da unidade descentralizadora do crédito.

A primeira, de natureza orçamentária e financeira, é relativa aos procedimentos inerentes ao cumprimento das normas dessa natureza que perpassam e derivam da Lei nº 4.320,

Figura 18: Botão de Aba SPO-TED

→ Prestação de Contas do Objeto

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

de 17 de março de 1964, e das normas de contratação da Administração Pública que perpassam e derivam das Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002.

A segunda, por sua vez, visa avaliar o cumprimento de critérios técnicos associados à finalidade dos programas e das ações do ente governamental que descentralizou os recursos e, por isso, atenta ao objeto pactuado. Destaca-se daí a necessidade de apresentação do Relatório de Cumprimento do Objeto.

Atendo-se, contudo, ao pragmatismo da utilização do módulo SPO-TED do SIMEC verifica-se que, no âmbito do Ministério da Educação, a Aba “Prestação de Contas do Objeto” subdivide-se em *Dados do Objeto da Descentralização do Crédito* e *Detalhamento do Crédito Orçamentário Recebido*.

Os *Dados do Objeto da Descentralização do Crédito* resumem a descrição dos elementos que permitem a conclusão acerca do cumprimento do objeto avençado. Já o *Detalhamento do Crédito Orçamentário Recebido* utiliza os dados alimentados dos documentos hábeis orçamentários (NCs) e financeiros (PFs) registrados nas respectivas abas do sistema para confrontar automaticamente com a declaração de gestão dos recursos elaborada pela Entidade Proponente, de forma a evidenciar os valores utilizados na execução daquele TED.

Cabe considerar ainda que, além do preenchimento das informações contidas nos campos citados, o Sistema permite a juntada de documentos relativos à prestação de contas do objeto que, na ausência de norma definidora, incluem os documentos considerados comprobatórios da execução do objeto como: boletins de medição de obras; Termos de Aceitação da obra; documentos de escrituração imobiliária; Termo de Recebimento de Bens; Notas Fiscais; Diários de Classe; Certificados de Participação em Eventos e demais declarações.

Em seguida, as figuras 19 e 20 apresentam essa concepção de prestação de contas no módulo SPO-TED do SIMEC.

Figura 19: Tela do SPO TED – Prestação de Contas: Dados do Objeto da Descentralização do Crédito

Dados do Objeto da Descentralização do Crédito

Execução do Objeto:

Atividades Previstas:

Meta Prevista:

Atividades Executadas:

Meta Executada:

Dificuldades Encontradas na Execução da Descentralização:

Medidas Adotadas para Sanar as Dificuldades de Modo a Assegurar o Cumprimento do Objeto:

Comentários Adicionais:

Anexar arquivo: Nenhum arquivo selecionado

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

Figura 20: Tela do SPO TED – Prestação de Contas: Detalhamento do Crédito Orçamentário Recebido

Detalhamento do Crédito Orçamentário Recebido	
(A) Total NC Descentralização (R\$):	0,00
(B) Total NC Devolução (R\$):	0,00
(C) Valor Descentralizado não empenhado e não devolvido (R\$):	0,00
(D) Valor Empenhado (R\$):	0,00
(E) Valor Restos a Pagar Cancelado (R\$):	0,00
(F) Total PF Repasse (R\$):	0,00
(G) Total PF Devolução (R\$):	0,00
(H) Valor Pago (R\$):	
(I) Valores Não Liberados/Valor Cancelado(R\$):	

Regras de validação:

$D = A + B + C$

$H = F + G + I$

$I = \text{Total Valor Orçamentário} - D + E / I = \text{Total Valor Orçamentário} - H$

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

No caso da Bolsa-Formação do Pronatec, além das informações prestadas pelo proponente no SIMEC, as informações contidas no sistema oficial de gestão da Bolsa-Formação, qual seja, o Sistec, devem ser utilizadas para respaldar a execução do objeto pactuado.

Nesse cenário, observar-se-á, lembrando a discussão sobre os objetos previstos nos respectivos Planos de Trabalho em função das pactuações realizadas, a execução parcial desse objeto em função das matrículas realizadas e das frequências registradas.

Nesse contexto é que será possível, também, a partir da avaliação dos valores executados pelas Entidades e das justificativas por elas apresentadas, fazer o debate sobre a aplicação dos conceitos de custos marginais da oferta mencionados neste material e suas implicações.

O parágrafo único do inciso VIII do artigo 7º e o artigo 14, da Portaria SE/MEC nº 1.672/2019 declaram as obrigações de proponentes e concedentes, em relação aos prazos e procedimentos relativos aos Relatórios de Cumprimento de Objeto, valendo ainda sinalizar a posterior revogação do §4º, do art. 14, da Portaria 1.672 pela Portaria nº 1.733, de 4 de outubro de 2019.

O ato de análise dos Relatórios de Cumprimento do Objeto envolve o cotejamento das informações prestadas e evidenciadas no ato da prestação de contas com eventuais informações de ações de monitoramento realizadas e aquelas constantes de Sistema de Informação. Sua análise pode resultar na emissão de diligências, também formuladas via SIMEC, com o objetivo de dirimir dúvidas e estabelecer os elementos suficientes à aprovação do Relatório de Cumprimento de Objeto.

Figura 21: Tela do SPO TED – Prestação de Contas: Parecer Técnico da Prestação de Contas do Objeto

✚ Parecer Técnico da Prestação de Contas do Objeto (Entidade Concedente)

Considerações sobre o objetivo:

Você tem 5000 caracteres restantes

Anexar arquivo: Escolher arquivo Nenhum arquivo selecionado

Parecer Técnico elaborado por:

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

Note-se que, apesar de o Sistema indicar um campo aberto de 5.000 caracteres para a elaboração de considerações sobre os objetivos, é permitida a anexação de arquivos para fazer constar, por exemplo, Pareceres formulados e assinados, por meio do Sistema Eletrônico de Informações – SEI.

Nesse contexto, é de se destacar que, boa parte dos expedientes que acompanham a tramitação dos TEDs até a finalização dos Termos e respectivos registros de comprovação no SIAFI, são acompanhados de análises técnicas registradas em Processos específicos do SEI.

Os referidos expedientes conferem formalização aos atos registrados no módulo SPO-TED do SIMEC, conforme abordado neste material, e podem ser utilizados desde o detalhamento do Plano de Trabalho pelo Proponente; passando pelo Parecer de análise e aprovação do Plano e Trabalho pelo Concedente, com a correspondente aprovação da descentralização de crédito inicial e das sucessivas parcelas; incluindo interações entre concedente e proponente relativas a diligências realizadas, ações de monitoramento e para prorrogação de vigência; até a emissão dos Relatórios e Pareceres de prestação de contas.

NA PRÁTICA

Sem prejuízo do histórico de tramitação no SIMEC, o Processo Administrativo, instruído no SEI, tem o condão de demonstrar os elementos de fato e de direito que fundamentaram as decisões administrativas tomadas no processo de descentralização de créditos.

Retornando à questão da análise das prestações de contas desses TEDs, não comprovada a execução ou impossibilitada a aprovação do Relatório, a entidade proponente deverá ser instada a se manifestar sobre as medidas adotadas no âmbito de sua competência, com vistas a responsabilização daqueles que comprometeram a execução do objeto.

Rememora-se, em último caso, o disposto no artigo 15 da Portaria SE/MEC nº 1.672/2019, com necessidade de avaliação sobre a necessidade de instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos do artigo 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Sobre esse último aspecto, vale salientar que, embora os TEDs não ocupem destaque na jurisprudência do TCU, nem haja jurisprudência firmada sobre a forma como deve ser tratada a delegação de competência prevista para os TEDs no Decreto nº 6.170/2007 e a competência para adoção de medidas de responsabilização sobre a gestão de TEDs, há precedentes de decisões para determinação de providências pela Entidade Descentralizadora em relação às Entidades Descentralizadas (Acórdão nº 1.006/2016 – TCU – Plenário, Acórdão nº 1.945/2018 – TCU – Plenário e Acórdão nº 1.853/2018 – TCU – Plenário), em TEDs no âmbito do MEC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final desse Processo, posso dizer que este material, apesar de assinado por um só autor, teve a contribuição de diversos servidores no âmbito do MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, aos seus tons, contribuíram para a produção de um material adequado às suas rotinas e experiências particulares.

Foram ouvidos servidores das áreas finalísticas (ligadas à concepção e ao objeto final do Pronatec) e das áreas orçamentária e financeira de ambos os órgãos.

Conforme mencionado, sua inspiração vem de um trabalho de pesquisa para o curso de Mestrado Profissional em EPT e, ao longo desse processo de pesquisa, algumas normas foram revogadas e deram lugar a novas, a exemplo daquelas que disciplinam a celebração de TEDs e a criação de Planos internos, no âmbito do Ministério da Educação, e até mesmo a estrutura regimental desse Ministério.

Ao final, deve-se ressaltar ainda que, com este Produto Educacional já finalizado e avaliado, sobreveio a edição do Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020, suprimindo parte da lacuna normativa tão debatida neste material.

A edição do referido Decreto, apesar de potencializar uma possível avaliação de desatualização do material produzido, deve ser vista com temperança sobre a produção acadêmica, uma vez que não é capaz de desconstruir a experiência pedagógica realizada, nem afastar o interesse no desenvolvimento do tema. Ademais, o disposto na norma não traz contradições ao conteúdo técnico do material. Pelo contrário, preenche algumas lacunas da normatização observadas no conteúdo do material.

Essas condições, porém, só enfatizam a certeza de que este trabalho não é a obra finalizada do conhecimento e nem tem aplicação a um contexto específico. Pelo contrário, seu fundamento de trazer pressupostos para uma análise crítica desse modelo de financiamento fica preservado. Esses pressupostos, pela teleologia das normas, são entendidos como mais perenes.

Diante disso, espero que tenha contribuído com sua reflexão e agradeço pela atenção e paciência na leitura das linhas que se passaram.

Que seu trabalho seja inspirado!