



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA- GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

PARECER nº 0573/2014/CONJUR-MEC/CGU/AGU

Dossiê Administrativo nº 23000.006784/2014-99

Interessado Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC-MEC

Assunto Concessão de Bolsa-Formação do Pronatec em Período Eleitoral

- I. Direito Constitucional, Eleitoral e Administrativo. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.
- II. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa;
- III. Lei nº 12.513, de 25 de outubro de 2011. É instituído o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), a ser executado pela União, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira;
- IV. Pela legalidade de concessão de bolsas aos profissionais vinculados as atividades do Pronatec/Bolsas-Formação, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral.

Senhor Consultor Jurídico Adjunto da Matéria Educacional,

I. RELATÓRIO

A Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC-MEC, por meio do Despacho nº 327, de 02 de junho de 2014, encaminhou os autos do dossiê administrativo em epígrafe a esta Consultoria Jurídica junto ao MEC, no qual requer pronunciamento deste Órgão Consultivo acerca da legalidade de concessão de bolsas aos profissionais envolvidos nas atividades do Pronatec/Bolsa-Formação, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral (Art. 73, inciso V, alínea "d", da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições).

2. A SETEC-MEC, na Nota Técnica nº 251, de 30 de maio de 2014, apresenta solicitação à Consultoria Jurídica deste Ministério para emissão de parecer jurídico acerca da legalidade na concessão de bolsas a profissionais envolvidos nas atividades do Pronatec/Bolsa-Formação, dentro do prazo destacado no art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997.
3. Nas razões da referida nota técnica, a SETEC-MEC aduz que em referência ao pleito em tela, destacamos que o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, instituído pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, tem como finalidade expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de formação inicial e continuada (FIC) ou qualificação profissional, atuando em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e com a participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem e de instituições privadas e públicas de ensino superior, de instituições de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica.
4. Por fim, defende que, nos termos da Lei nº 12.513, de 2011, a União é autorizada a transferir recursos financeiros aos agentes supramencionados, correspondentes aos valores das bolsas-formação, visando cumprir os objetivos do programa.
5. Os autos do dossiê administrativo foram distribuídos ao Advogado da União signatário desse pronunciamento, em 03 de junho de 2014.
6. É o relatório. Passa-se a opinar.

II. DO DIREITO

Considerações Preliminares

7. Convém destacar, de início, que compete a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, pois lhe cabe assessorar no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados, no âmbito desta Pasta Ministerial. Assim, a análise da proposição, em exame, limita-se à conformação jurídico-formal a Constituição da República, as normas infraconstitucionais.



8. Destarte, não lhe compete adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, conforme disposto no Enunciado Boa Prática Consultiva - BPC nº 07¹.

9. Pois bem. Feitas as necessárias considerações iniciais, passa-se a analisar a concessão de bolsas aos profissionais, servidores públicos ou não, que já atuam no programa, bem como a concessão de novas bolsas aos profissionais, servidores públicos ou não, para execução do Pronatec/Bolsa-Formação, dentro do prazo referido no art. 73, da Lei 9.504, de 1997.

Eleições

10. A Lei Eleitoral expressamente elenca as condutas proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, que tendem afetar a igualdade de oportunidade entre candidatos nos pleitos eleitorais, dentre as quais, ressalta-se, por oportuno, que é vedado, na forma do art. 73, inciso V, alínea "a" da Lei nº 9.504, de 1997, nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvada, entretanto, a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo².

¹ O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade - Manual de Boas Prática Consultivas, 2 ed. Brasília: AGU, 2012, p 7.

² Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.

Art. 73. **São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:**
(...)

V - **nomear, contratar ou de qualquer forma admitir**, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, **nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:**
(...)

d) **a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais**, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
(...)

VI - **nos três meses que antecedem o pleito:**

a) **realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios**, sob pena de nulidade de pleno direito, **ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado**, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;
(...)

§ 10. **No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior**, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) (grifou-se).

11. Neste ponto, desde já, cumpre destacar que o a Jurisprudência do Superior Tribunal Eleitoral - TSE é no sentido de que a educação não é um serviço público essencial, em face de sua eventual descontinuidade, em dado momento, embora acarrete evidentes prejuízos à sociedade, sendo passível de oportuna recomposição³. Destarte, verifica-se não aplicável à espécie a ressalva no sentido de permitir a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo.

12. Por outro lado, na espécie, faz-se igualmente oportuno observar que, no ano em que são realizadas eleições, é vedado realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, bem como a distribuição de benefícios por parte da Administração Pública, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de serviço em andamento e com cronograma prefixado, e ainda os programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior⁴.

Pronatec

13. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec foi instituído com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira⁵. Embora coordenado pelo Ministério da Educação, o Pronatec é importante instrumento a estratégia de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria do Ministério, desenvolvido pelo Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, por proporcionar condições para a

³ A ressalva da alínea d do inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/97 só pode ser coerentemente entendida a partir de uma visão estrita da essencialidade do serviço público. Do contrário, restaria inócua a finalidade da lei eleitoral ao vedar certas condutas aos agentes públicos, tendentes a afetar a igualdade de competição no pleito. Daqui resulta não ser a educação um serviço público essencial. Sua eventual descontinuidade, em dado momento, embora acarrete evidentes prejuízos à sociedade, é de ser oportunamente recomposta. Isso por inexistência de dano irreparável à "sobrevivência, saúde ou segurança da população". RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 27563 - Cuiabá/MT, Acórdão de 12/2/2006, relator Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto, DJ de 12/02/2007, p. 135.

⁴ Op. Cit.

⁵ Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011.

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), a ser executado pela União, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.
Parágrafo único. São objetivos do Pronatec:
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. (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013).



parcela mais vulnerável da sociedade brasileira conquistar uma inserção digna no mercado de trabalho.

14. Por oportuno, destaca-se que são objetivos do Pronatec 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; fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica; contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional; estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica; e a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.

15. De mais a mais, observa-se que a concessão de Bolsas-Formação Estudante e Trabalhador do Pronatec é destinada prioritariamente a estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos; trabalhadores; beneficiários dos programas federais de transferência de renda, para cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional e estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral.

16. Nesse contexto, verifica-se que, **caracterizada a manutenção de programa social criado por lei e em execução orçamentária no exercício anterior**, a concessão de bolsas aos profissionais envolvidos nas atividades vinculadas ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, a ser executado pela União, enquadra-se na exceção prevista na parte final do § 10, do art. 73, da Lei nº 9.504, 1997⁶.

In casu

17. A SETECE-MEC informa que a *Portaria MEC nº 168, de 07 de março de 2013, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec, estabelece que o valor, repassado aos ofertantes, abrange o atendimento de todas as despesas de custeio de vagas, inclusive com os profissionais envolvidos nas atividades da Bolsa-Formação, dentre outras*⁷.

⁶ RO - Recurso Ordinário nº 621334 - Campo Grande/MS - Acórdão de 27/02/2014, Relator Ministro José Antônio Dias Toffoli, DJE, Tomo 56, de 24/03/2014, p. 74.

⁷ Portaria nº 168, de 07 de março de 2013.

Art. 60. A Bolsa-Formação para oferta de cursos FIC e de cursos técnicos nas redes públicas de EPT e nos SNA corresponde ao custo total do curso por estudante, conforme § 4º do art. 60 da Lei nº 12.513, de 2011, e ao custeio da assistência estudantil e dos insumos necessários para a participação nos cursos da Bolsa-Formação, e, por opção do ofertante, seguro contra acidentes pessoais para os beneficiários.

18. Destarte, questiona a SETEC-MEC acerca da legalidade da continuidade na concessão de bolsas aos profissionais, servidores públicos ou não, que já atuam no programa, bem como a concessão de novas bolsas aos profissionais, servidores públicos ou não, a serem firmadas pelos agentes, citados no segundo parágrafo da já referida nota técnica, acostada à fl. 03, dentro do prazo destacado no art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, para a execução do Pronatec/Bolssa-Formação.

19. Na espécie, é necessário observar que os valores das Bolsas-Formação Estudante e Trabalhador correspondem ao custo total do curso por estudante, incluído as mensalidades, encargos educacionais e o eventual custeio de transporte e alimentação ao beneficiário, e as despesas com os profissionais envolvidos na atividade, conforme supramencionado⁸.

20. Ademais, a Lei nº 12.513, de 2011, expressamente prevê que as atividades exercidas pelos profissionais no âmbito do Pronatec não caracterizam vínculo empregatício⁹, bem como os valores recebidos a título de bolsa não se incorporam, para qualquer efeito, ao vencimento, salário, remuneração ou proventos recebidos.

21. Posto isso, considerando que é impertinente a utilização de interpretação ampliativa no que toca a normas restritivas de direito, mormente se implicar na aplicação de sanção¹⁰, conclui-se não haver óbice legal à autorização das instituições de educação profissional e tecnológicas das redes públicas de concederem bolsas aos profissionais envolvidos nas atividades do Pronatec¹¹, no ano em que se realizar eleição, por se tratar de programa social autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

(...)

§ 2º Os insumos de que trata o caput deste artigo incluem materiais didáticos, materiais escolares gerais e específicos e uniformes, quando adotados pela instituição ofertante.

§ 3º O valor repassado aos ofertantes abrange o atendimento de todas as despesas de custeio das vagas, inclusive com os profissionais envolvidos nas atividades da Bolsa-Formação, a assistência estudantil a beneficiários, descrita no § 1º deste artigo, e aos insumos descritos no § 2º deste artigo, e, por opção do ofertante, seguro contra acidentes pessoais para os beneficiários.

⁸ Lei nº 12.513, de 2011.

Art. 6º Para cumprir os objetivos do Pronatec, a União é autorizada a transferir recursos financeiros às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das bolsas-formação de que trata o inciso IV do art. 4º desta Lei.

§ 4º Os valores das bolsas-formação concedidas na forma prevista no caput correspondem ao custo total do curso por estudante, incluídos as mensalidades, encargos educacionais e o eventual custeio de transporte e alimentação ao beneficiário, vedada cobrança direta aos estudantes de taxas de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outro valor pela prestação do serviço. (Redação dada pela Lei nº 12.816, de 2013)

⁹ (...), ainda que se admita interpretação ampliativa do disposto no art. 73, V, da Lei 9.504/97 é necessário, ao menos, vínculo direto com a Administração. RO - Recurso Ordinário nº 223 - Boa Vista/RR, Acórdão de 16/12/2009, relator Ministro Fernando Gonçalves, DJE de 10/03/2010. P 13/14.

¹⁰ RO - Recurso Ordinário nº 223 - Boa Vista/RR, Acórdão de 16/12/2009, relator Ministro Fernando Gonçalves, DJE de 10/03/2010. P 13/14.

¹¹ Art. 9º São as instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas autorizadas a conceder bolsas aos profissionais envolvidos nas atividades do Pronatec.

§ 1º Os servidores das redes públicas de educação profissional, científica e tecnológica poderão perceber bolsas pela participação nas atividades do Pronatec, desde que não haja prejuízo à sua carga horária regular e ao atendimento do plano de metas de cada instituição pactuado com seu mantenedor, se for o caso.

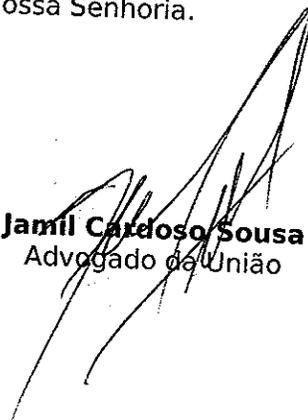
III. CONCLUSÃO

22. Ante todo o exposto, no exercício das atribuições previstas no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, este Advogado da União, resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e à conveniência da prática do ato, não vislumbra óbice jurídico à concessão de bolsas aos profissionais, servidores públicos ou não, que já atuam no Pronatec, bem como a concessão de novas bolsas aos referidos profissionais.

23. Sugere, por fim, a restituição dos autos do dossiê administrativo em epígrafe à SETEC-MEC para ciência e devidas providências no âmbito de suas respectivas competências.

À consideração de Vossa Senhoria.

Brasília, 10 de junho de 2014.


Jamil Cardoso Sousa
Advogado da União

CGUGestão: (jcs) 26.1

DESPACHO Nº 2824/2014/CONJUR-MEC/CGU/AGU

Acolho o posicionamento jurídico firmado no PARECER nº 0573/2014/CONJUR-MEC/CGU/AGU.

2. Ao Setor de Apoio Administrativo, para os registros e anotações e arquivamentos cabíveis.

3. Após, encaminhem-se os autos à SETEC-MEC, conforme proposto.

Brasília, 10 de junho de 2014


HENRIQUE TRÓCCOLI JÚNIOR
Procurador-Federal

Consultor Jurídico Adjunto da Matéria Educacional

CGUGestão: 25.3