

**TC 028.538/2017-0**

**Tipo:** Processo de contas anuais, exercício de 2016

**Unidade jurisdicionada:** Secretaria-Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC)

**Responsáveis:** Gilberto Gonçalves Garcia, CPF 152.520.431-91; Eduardo Deschamps, CPF 561.317.049-53; Felipe Sartori Sigollo, CPF 301.964.098-96; Manuel Fernando Palacios da Cunha e Melo, CPF 504.481.457-15; Eline Neves Braga Nascimento, CPF 741.866.124-04; Geraldo Andrade de Oliveira, CPF 035.142.494-66; Ivana de Siqueira, CPF 210.485.411-34; Arnóbio Marques de Almeida Júnior, CPF 183.138.502-30; Regina Alcantara de Assis, CPF 059.981.231-15; Luiz Carlos da Silva Ramos, CPF 536.108.497-20; Luiz Claudio Costa, CPF 235.889.696-91; Maria Helena Guimaraes de Castro, CPF 059.237.468-83; Wagner Vilas Boas de Souza, CPF 647.213.611-49; Rossieli Soares da Silva, CPF 659.111.130-15; Marcelo Machado Feres, CPF 039.317.137-09; Marcos Antonio Viegas Filho, CPF 021.893.894-29; Gustavo Mauricio Estevao de Azevedo, CPF 279.317.814-49; Jesualdo Pereira Farias, CPF 112.745.143-04; Paulo Monteiro Vieira Braga Barone, CPF 453.821.406-00; Paulo Gabriel Soledade Nacif, CPF 341.445.285-53; Rita Gomes do Nascimento, CPF 455.764.403-15; Mauricio Eliseu Costa Romão, CPF 075.830.794-20; Geraldo Grossi Junior, CPF 460.022.009-91; Marcos Silva Ozorio, CPF 755.514.207-44; Luciane Tisbierék de Carvalho, CPF 294.011.600-82; Merched Cheheb de Oliveira, CPF 700.371.081-15; Samantha Almeida Gomes, CPF 002.057.161-56; Dulce Maria Tristao, CPF 164.380.271-20; Marco Antonio de Oliveira, CPF 005.863.418-54; Adriano Almeida Dani, CPF 699.456.246-87; Walisson Mauricio de Pinho Araújo, CPF 723.017.591-72; Antonio Leonel da Silva Cunha, CPF 141.612.730-53; Juliana Rabelo, CPF 282.393.358-10; Iara Ferreira Pinheiro, CPF 000.894.661-28; Carlos Artur de Carvalho Areas, CPF 007.291.117-41 e Ivone Costa de Oliveira, CPF 324.744.071-20.

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de processo de contas anuais da Secretaria-Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC), relativo ao exercício de 2016.

2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do Anexo I à Decisão Normativa – TCU 156/2016.

3. Apesar de a SE/MEC, conforme a referida norma, ter contas individuais (e não consolidadas), no papel de “unidade prestadora de contas”, em observância ao art. 11 da DN – TCU 156/2016, consolidou a gestão dos seguintes órgãos do Ministério da Educação: Gabinete do Ministro, Conselho Nacional de Educação (CNE), Secretaria de Educação Básica (SEB), Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), Secretaria de Educação Superior (SeSu), Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) e Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres). No exercício de referência, esses órgãos estavam organizados conforme o seguinte organograma (peça 1, p. 22):

### ORGANOGRAMA MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO



Fonte: Relatório de gestão 2016

4. No exercício das contas, o Ministério da Educação tinha como missão coordenar a política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas de ensino no exercício de sua função normativa, e prestar assistência técnica e financeira aos estados, municípios e ao Distrito Federal, sendo que as suas competências, conforme o art. 27, inciso XXVI, da Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, associavam-se com:

- a) a política nacional de educação;
- b) a educação infantil;
- c) a educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação a distância, exceto ensino militar;
- d) a avaliação, informação e pesquisa educacional
- e) a pesquisa e extensão universitária;

f) o magistério; e

g) a assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos e dependentes.

## EXAME TÉCNICO

5. No exame das presentes contas, dar-se-á ênfase à análise das desconformidades apontadas pelo órgão de controle interno que justificaram a proposta de ressalva das contas de alguns responsáveis. Essa escolha se justifica porque a determinação do escopo da auditoria de gestão decorreu de acordo firmado entre este Tribunal e a CGU, no qual se elegeram as áreas e assuntos mais sensíveis do Ministério da Educação no exercício de referência. Examinam-se ainda informações da CGU que, apesar de não servirem de suporte à proposta de julgamento com ressalvas, contêm importante conteúdo.

6. Dessa forma, fornecem-se subsídios para o Tribunal aferir a adequação da proposta de julgamento com ressalva, bem como da associação de cada uma das constatações com os correspondentes responsáveis apontados pela CGU.

7. Além disso, examinam-se a conformidade das peças do processo de contas, o rol de responsáveis e os processos conexos e de contas dos exercícios anteriores.

### I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

8. Ao examinar a gestão dos responsáveis, o órgão de controle interno competente (CGU) abordou os temas acordados com esta Secretaria, discriminados na peça 10. Como resultado dos exames, evidenciaram-se as seguintes constatações (peça 5):

**1.1.1.1 Inconsistências na emissão dos pareceres técnicos, pela Setec, quanto ao cumprimento do objeto (p. 27)**

**1.1.1.2 Elevados Saldos de Reprogramação Financeira (p. 35)**

**1.1.1.3 As informações sobre as aplicações dos recursos e a execução do objeto do Pronatec Bolsa-Formação não possuem transparência satisfatória (p. 40)**

**1.1.1.4 Fragilidades na comprovação das alterações de situação de matrícula para fins de revisão dos pareceres técnicos emitidos pela Setec (p. 43)**

**1.1.1.5 Falhas no monitoramento, supervisão e avaliação do Pronatec Bolsa-Formação (p. 48)**

1.1.1.6 Ausência de efetivo acompanhamento e avaliação do Pronatec por parte dos órgãos da estrutura de governança relacionados à Educação Profissional e Tecnológica (p. 51)

**3.1.1.2 Deficiência na atuação da SESu/MEC na sua função de órgão supervisor do PNAES, e desconformidade da metodologia de alocação de recursos do PNAES nas IFES (p. 62)**

3.1.1.4 Oportunidade de melhoria no fluxo dos processos de pedidos de credenciamento de fundações de apoio no que se refere à possibilidade de análise prévia e objetiva da tempestividade dos protocolos (p. 69)

**3.1.1.6 Atuação restrita e deficiente da SESu no âmbito do macroprocesso de relacionamento entre IFES e fundações de apoio, com morosidade no desenvolvimento de iniciativas de sua competência para o estabelecimento de referências, diretrizes e meios para funcionamento do macroprocesso (p. 72)**

9. Com base em algumas dessas constatações (as grifadas), o representante do órgão de controle interno, com suporte em matriz de responsabilidades na qual evidenciou o nexo causal das condutas dos gestores com as correspondentes desconformidades (peça 8), propôs o julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos seguintes responsáveis (peça 6):

Responsável	Função	Constatações
Marcelo Machado Feres	Secretário de Educação Profissional e Tecnológica	1.1.1.1 a 1.1.1.5
Eline Neves Braga Nascimento	Secretário de Educação Profissional e Tecnológica	1.1.1.2 a 1.1.1.5
Marcos Antonio Viegas Filho	Secretário de Educação Profissional e Tecnológica	
Jesualdo Pereira Farias	Secretário de Educação Superior	3.1.1.2 e 3.1.1.6
Paulo Monteiro Vieira Braga Barone	Secretário de Educação Superior	

10. Em relação aos demais responsáveis, não se demonstrou nexos causal, razão por que suas contas foram certificadas pela regularidade, com o que concordou o dirigente do órgão de controle interno, que acolheu a manifestação expressa no Certificado de Auditoria (peça 7).

11. O Ministro de Estado da Educação atestou haver tomado conhecimento das conclusões do Relatório de Auditoria de Gestão, do Certificado de Auditoria, bem como do Parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 9).

12. Quanto ao rol de responsáveis (peça 2), os gestores que dele constam desempenharam, no período de referência, como titulares ou substitutos, as funções de que tratam o art. 10 da IN TCU 63/2010 e o art. 11 da DN TCU 156/2016.

13. Em face desse exame e em consonância com a informação da CGU de que a “Unidade elaborou as peças de acordo com os conteúdos e formatos obrigatórios nos termos das normas e orientações do Tribunal” (peça 5, p. 3), considera-se que as peças apresentadas a título de prestação de contas estão em conformidade com as normas aplicáveis.

### III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

14. Em pesquisa realizada nos sistemas do TCU, em 28/5/2019, não se identificaram processos das unidades jurisdicionadas “Ministério da Educação” e “Secretaria-Executiva do Ministério da Educação” cujos assuntos neles tratados, por sua natureza e abrangência, pudessem impactar o julgamento destas contas. Apesar disso, destacam-se os seguintes trabalhos do Tribunal no Ministério da Educação, relacionados com as constatações da CGU que justificaram a proposta de ressalva:

a) **TC 019.154/2015-1**: Fiscalização de Orientação Centralizada Operacional (FOC), na qual foi prolatado o Acórdão 3071/2016 – TCU – Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes, que avaliou a implantação e a efetividade do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Na fiscalização, identificaram-se diversas inconsistências nos dados extraídos do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), como a ocorrência de matrículas simultâneas, matrículas em turmas canceladas, matrículas de alunos com registro de óbito, matrículas de alunos fora da faixa-etária do Programa, matrículas com utilização de CPFs inexistentes. Por consequência, foi determinado que a Setec/MEC e a DTI/MEC apresentassem plano de ação para corrigir as distorções apontadas e para evitar novas ocorrências do gênero;

b) **TC 024.329/2015-0**: FOC de conformidade destinada a avaliar a aplicação de recursos financeiros transferidos pela União na iniciativa Bolsa-formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), sendo prolatado o Acórdão 1006/2016 – TCU – Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes. Na fiscalização, identificaram-se, dentre outras ocorrências,

distorções no volume de recursos repassados às ofertantes de cursos, dada a falta de confirmação de matrículas, e elevado estoque de prestação de contas sem análise conclusiva. Por conseguinte, na referida decisão, determinou-se a apuração das inconsistências e aplicação de eventuais glosas, bem como a apresentação de plano de trabalho para análise de prestação de contas.

15. Nos exercícios anteriores a 2015, cada uma das secretarias do MEC ora consolidadas apresentou as próprias contas, quando obrigada pelas normas do TCU. Quanto à SE/MEC, os seus processos de contas de exercícios anteriores estão relacionados no quadro que se segue:

PROCESSO	EXERCÍCIO	Acórdão	SITUAÇÃO
TC 029.091/2016-0	2015	---	Em análise na unidade técnica
TC 022.358/2013-7	2012	2109/2015 – 2ª Câmara	Encerrado
TC 026.524/2011-2	2010	4656/2014 – 2ª Câmara	Encerrado

16. No que tange aos processos de contas de exercícios anteriores já julgados, também não há deliberações que impactem a análise destas contas.

## XV. Constatações do Controle Interno

17. Nesta seção, examinam-se as constatações do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU que justificaram a proposta de ressalvas nas contas de alguns gestores. Nos títulos de cada desconformidade, constam os respectivos números de ordem do referido relatório (e não o número sequencial desta instrução).

18. Em razão de as recomendações apresentadas pela CGU, referentes a cada uma das constatações, serem adequadas para a correção das distorções identificadas, não se apresentam propostas de encaminhamento adicionais à que se relaciona ao julgamento das contas com ressalvas.

19. Justifica ainda esse formato de proposta o fato de a maioria das constatações coincidirem, em seu núcleo, com os achados das duas fiscalizações realizadas pelo Tribunal no ano anterior (2015), associadas aos já citados processos conexos (TC 019.154/2015-1 e TC 024.329/2015-0). Em decorrência dos achados daquelas ações de controle, determinaram-se medidas corretivas que se aproximam das recomendações da CGU.

20. Quanto à atribuição de responsabilidade, a CGU associou adequadamente cada uma das constatações aos gestores que respondiam pelas áreas de referência das desconformidades, divididas em dois blocos: a) Pronatec (constatações 1.1.1.1 a 1.1.1.5) e b) Ensino Superior (constatações 3.1.1.2 e 3.1.1.6). Assim, de forma acertada, dada as atribuições regimentais de cada uma destas secretarias, foi proposto o julgamento com ressalvas dos dirigentes, respectivamente, da Setec e da Sesu.

### 1.1.1.1 Inconsistências na emissão dos pareceres técnicos, pela Setec, quanto ao cumprimento do objeto (p. 27)

21. Nesse achado, a CGU evidenciou que diversos pareceres técnicos emitidos pela Setec sobre o nível de execução do Programa Pronatec Bolsa-formação continham inconsistências, como os seguintes exemplos:

a) pareceres que atestavam o cumprimento integral ou parcial do objeto mesmo em face da seguinte informação: “000.000 horas-aluno executadas”;

b) pareceres que atestavam que as informações fornecidas pelas entidades beneficiárias estavam em consonância com os sistemas do Ministério da Educação, sendo que, nos exames da CGU, evidenciou-se que, tanto havia casos em que a informação não era verdadeira, como ainda existiam situações em que sequer os referidos sistemas haviam sido abastecidos por aquelas entidades;

c) pareceres que atestavam genericamente a compatibilidade com o “objeto firmado” sem detalhamento de qual seria o quantitativo equivalente;

d) ao passo que os pareceres da Setec são ordinariamente emitidos em base anual, a legislação que rege a realização de despesa com a utilização de Termos de Execução Descentralizada (TED) é mais flexível, o que tem ocasionado descasamento nas análises a cargo daquela Secretaria;

e) por não apresentarem o número do TED, não é possível, em cada parecer de prestação de contas, verificar se o correspondente instrumento ainda está vigente, o que deveria impedir novas descentralizações de crédito, conforme art. 11 da Portaria 1.529/2014, do Ministério da Educação;

f) as informações contidas nos pareceres acerca do valor repassado não correspondem às constantes do Siafi;

g) os quantitativos dos objetos planejados registrados nos pareceres não coincidem com os constantes dos sistemas do Ministério da Educação e não condizem com os publicados no site daquele órgão;

h) dado que os campos “objeto previsto” e “objeto executado” dos pareceres apresentam informações diferentes, a aferição do cumprimento do objeto, que envolve a confrontação daqueles dois campos, baseou-se exclusivamente no quesito que lhes é comum (horas-aluno), sem aferição da efetiva execução dos específicos cursos pactuados;

i) em alguns casos, o “objeto previsto” constante do parecer é superior à quantidade de horas-aluno que a ofertante planejava oferecer, indicando repasses maiores que os necessários ao alcance dos compromissos assumidos pela ofertante;

j) utilização de parâmetros inadequados para estabelecimento da carga horária máxima financiável.

22. Em consequência, a CGU fez as seguintes recomendações (peça 5, p. 34):

**Recomendação 1:** Definir critério ou procedimento a ser utilizado na emissão do parecer técnico quando não houver execução de horas-aluno no exercício sob análise.

**Recomendação 2:** Alinhar o fluxo do TED e da prestação de contas do Pronatec Bolsa-Formação, da rede federal, para que as informações do Simec (incluindo o módulo de prestação de contas e relatório de cumprimento do objeto) sejam confrontadas com as do Sistec, com o intuito de embasar a análise e emissão do parecer técnico, vinculando esse parecer ao TED.

**Recomendação 3:** Manter registros sobre os critérios de priorização dos cursos e vagas, convertidas em horas-aluno, para fins de definição do objeto previsto, com justificativas para a liberação de recursos quando o objeto previsto é superior ao planejado pelo ofertante.

**Recomendação 4:** Revisar os procedimentos e critérios utilizados na análise das prestações de contas e emissão do parecer técnico do Pronatec Bolsa-Formação, de forma a consolidar e atualizar os normativos e a padronizar, por rede ofertante, as nomenclaturas utilizadas.

**Recomendação 5:** Aperfeiçoar a metodologia de análise do cumprimento do objeto baseada na carga horária executada.

23. Em face desses elementos, considera-se que as constatações são suficientemente graves, tanto por sua natureza quanto extensão, para ressaltar as contas dos gestores, tal qual proposto pela CGU. Isso porque não se trata de erro isolado, que possa ser atribuído a servidor específico, mas sim de falha estrutural, que deve ser imputada, portanto, aos dirigentes do órgão.

24. Apesar de não se apresentar propostas adicionais nesta instrução, dada a adequação e suficiência das recomendações da CGU, destaca-se que a eventual inércia dos gestores em corrigir as falhas apontadas nos exercícios subsequentes, conforme sugerido por aquele órgão, pode ensejar ações

de controle específicas deste Tribunal, bem como impactar o julgamento das contas dos correspondentes exercícios.

#### 1.1.1.2 Elevados Saldos de Reprogramação Financeira (p. 35)

25. Neste achado, a CGU, ao analisar os processos de prestações de contas de 2012 a 2015, evidenciou severo descompasso entre o fluxo financeiro e a execução física do Pronatec Bolsa-formação, no que se relaciona aos repasses destinados a estados, municípios e Distrito Federal.

26. Conforme demonstrado pela CGU, os recursos têm sido repassados aos entes federados em volume muito superior à parcela do objeto pactuado efetivamente executada no exercício. Em 2014, por exemplo, o valor reprogramado ao final do ano chegou a alcançar 86,61% do valor recebido pelos entes.

27. Por consequência, ao final de cada ano, têm sido realizadas sucessivas repactuações, em que se posterga a execução da parcela correspondente aos recursos já recebidos para os exercícios subsequentes. Em alguns casos, demonstrou-se que a Setec liberou recursos adicionais sem mesmo considerar as disponibilidades ociosas que já estavam sob o domínio dos entes beneficiados, incluindo os respectivos rendimentos financeiros das correspondentes aplicações.

28. Em consequência, a CGU recomendou as seguintes medidas (peça 5, p. 40):

**Recomendação 1:** Aprimorar os normativos que regulam a reprogramação financeira, instituindo limites de prazos, bem como critérios que justifiquem a ação.

**Recomendação 2:** Realizar a análise técnica compatibilizando a execução das horas-aluno com os repasses efetuados a fim de evitar a transferência de valores que não serão utilizados.

**Recomendação 3:** Aprimorar o monitoramento da execução física-financeira de oferta de vagas e horas-alunos pelos ofertantes, realizando repasses com base em informações parciais de execução, no Índice Institucional de Conclusão - IC e nos saldos remanescentes na conta das instituições.

**Recomendação 4:** Implementar ferramenta gerencial no Sistec, possibilitando a emissão de relatórios parciais e finais de oferta e execução de vagas e horas-alunos.

29. Nesta constatação, igualmente se verifica ocorrência disseminada por todo o Programa, e não apenas desvio pontual. Além disso, as sucessivas entregas de recursos sem correspondência com a efetiva prestação de serviço afrontam princípios constitucionais, como eficácia e efetividade.

30. Outrossim, considerando que a realidade fiscal imposta há vários anos tem impellido o Governo Federal a realizar sucessivos contingenciamentos, não se revela razoável que a Setec permita a manutenção de recursos financeiros ociosos sob a responsabilidade de outros entes da federação, mediante múltiplas repactuações com os beneficiários do Programa.

31. Apesar de a constatação fundamentar-se em exemplos de exercícios anteriores a 2016, o quadro normativo do Ministério da Educação que permitiu essas ocorrências ainda estava vigente naquele ano. Além disso, houve exame de prestações de contas dos exercícios anteriores em 2016, sem evidências nos autos de que a situação descrita tenha sido tratada, ou ao menos qualificada como desconforme no exercício de referência destas contas.

32. Apesar de não se apresentar propostas adicionais nesta instrução, dada a adequação e suficiência das recomendações da CGU, destaca-se que a eventual inércia dos gestores em corrigir as falhas apontadas nos exercícios subsequentes, conforme sugerido por aquele órgão, pode ensejar ações de controle específicas deste Tribunal, bem como impactar o julgamento das contas dos correspondentes exercícios.

#### 1.1.1.3 As informações sobre as aplicações dos recursos e a execução do objeto do Pronatec Bolsa-Formação não possuem transparência satisfatória (p. 40)

33. A análise empreendida pela CGU sobre a transparência do Programa Pronatec Bolsa-

Formação abrangueu o exame do nível de divulgação dos recursos repassados pelo Tesouro Nacional e das correspondentes prestações de contas, incluindo, neste caso, as informações disponibilizadas pelos ofertantes dos cursos.

34. A CGU destacou que, a despeito de o MEC e o FNDE disponibilizarem diversas informações sobre a aplicação dos recursos do Programa e as correspondentes prestações de contas, tanto em seus sites como por meio de programas de acesso público (a exemplo do Sistema Integrado de Gestão Financeira – Sigef e do Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC), essa divulgação apresentava diversas fragilidades, como **ausência** de:

- a) divulgação dos cursos e do número de vagas ofertadas;
- b) acesso não intuitivo para o cidadão;
- c) detalhamento de despesas, discriminada, em muitos casos, sob agregadores genéricos, como “pagamentos diversos” e “pagto via auto-atendimento BB”;
- d) informação das horas-aluno disponibilizadas com os recursos recebidos por parte dos ofertantes dos cursos;
- e) divulgação ampla dos pareceres técnicos e emissão dos pareceres financeiros a cargo da Setec/MEC.

35. Apesar de a CGU consignar que a Setec adotou diversas medidas para facilitar o acesso público à informação, concluiu que o quadro vigente no exercício de 2016 prejudicava consideravelmente o controle social sobre o Programa, razão por que fez as seguintes recomendações:

**Recomendação 1:** Dar publicidade no Portal do Pronatec das informações financeiras referentes aos repasses executados ao longo do exercício (discriminação dos valores, datas e favorecidos), das informações sobre a execução física (cursos realizados, vagas ofertadas, matrículas efetivadas, concluintes), bem como da documentação que compõe a prestação de contas do programa.

**Recomendação 2:** Detalhar, nos normativos, as despesas que não podem ser realizadas com os recursos do Programa.

**Recomendação 4:** Disponibilizar as bases de dados do Pronatec no Portal Dados Abertos do Governo Federal.

36. Em exame, destaca-se que o princípio constitucional da publicidade é um dos fundamentos da Administração Pública, cuja aplicação prática foi reforçada com o advento da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), bem como que a ausência das informações indicadas, por sua natureza, ocasiona inquestionável prejuízo ao controle social. Por essa razão, mesmo com a adoção de diversas medidas positivas pela Setec, concorda-se com a proposta de ressalva apresentada no Certificado de Auditoria.

37. Apesar de não se apresentar propostas adicionais nesta instrução, dada a adequação e suficiência das recomendações da CGU, destaca-se que a eventual inércia dos gestores em corrigir as falhas apontadas nos exercícios subsequentes, conforme sugerido por aquele órgão, pode ensejar ações de controle específicas deste Tribunal, bem como impactar o julgamento das contas dos correspondentes exercícios.

#### 1.1.1.4 Fragilidades na comprovação das alterações de situação de matrícula para fins de revisão dos pareceres técnicos emitidos pela Setec (p. 43)

38. Em face da identificação de elevado passivo de prestações de contas do Pronatec Bolsa-Formação pendentes de análise, o Tribunal, por intermédio do Acórdão 1006/2016 – TCU – Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes, emanou as seguintes determinações:

- 9.2. determinar à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que:

9.2.1. apresentem a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, **plano de ação para análise das prestações de contas dos recursos do Pronatec Bolsa-Formação** com emissão conclusiva de pareceres financeiros e técnicos acerca da aplicação dos recursos descentralizados;

9.2.2. apresentem, no relatório de gestão da Secretaria Executiva do MEC, informações consolidadas acerca do cumprimento do plano de ação previsto no subitem anterior; (grifou-se)

39. Analisando o referido passivo, a CGU destacou que ainda existia importante parcela pendente de análise ao final do exercício de 2016. Além disso, aquele órgão de controle enfatizou que, com a publicação da Portaria MEC 41, de 9 de novembro de 2016, abriu-se novo prazo para que os ofertantes de cursos corrigissem no correspondente sistema (Sistec) informações relacionadas ao *status* de matrículas e situação de turmas concluídas, ainda que relacionadas a processos já analisados.

40. Tendo em conta que as referidas informações, por sua natureza, poderiam impactar nas conclusões de pareceres anteriormente emitidos nos competentes processos de contas já analisados, a CGU também enfatizou a alta probabilidade de a medida causar prejuízo ao cumprimento do cronograma apresentado ao TCU.

41. Nesse sentido, destacou ainda que, com a reabertura do Sistec, foram solicitadas aproximadamente 90.000 alterações dos dados originais do Sistema, o que também impactaria o cronograma com o qual a Setec e o FNDE tinham se comprometido.

42. Segundo a CGU, o alto nível de pedidos de alterações decorreu principalmente de incongruências e intermitências de serviço do Sistec relatadas pelos ofertantes de cursos.

43. Apesar de descrever esse quadro para a devida contextualização, o cerne da constatação diz respeito à falta de formalização de procedimentos para que os ofertantes comprovem a veracidade das informações que desejam retificar no Sistec. Conforme informações e documentos recebidos pela CGU, essa comprovação não estava sendo realizada de forma sistematizada em 2016, tendo por base regras estabelecidas pela Setec; tampouco existiriam critérios formais de análise dos pedidos de retificação.

44. Por conseguinte, o órgão de controle interno, além de propor ressalva nas contas dos dirigentes da Setec, apresentou a seguinte recomendação:

**Recomendação 1:** Formalizar o procedimento de solicitação de alteração do status de matrícula e status de turma no Sistec, bem como a metodologia de análise e validação desses dados pela Setec.

45. Assim como nas demais constatações, verifica-se que esta também se relaciona com fragilidades na sistemática de prestação de contas, com potenciais prejuízos aos objetivos do Programa. Isso porque a alocação de recursos nas entidades ofertantes de cursos sem a efetiva aferição de que foram aplicados nas áreas de interesse e nas condições e montantes pactuados impede o necessário feedback, indispensável tanto para verificar a adequação de realizar novos aportes quanto para identificar responsáveis por eventuais prejuízos causados ao erário.

46. Apesar de não se apresentar propostas adicionais nesta instrução, dada a adequação e suficiência das recomendações da CGU, destaca-se que a eventual inércia dos gestores em corrigir as falhas apontadas nos exercícios subsequentes, conforme sugerido por aquele órgão, pode ensejar ações de controle específicas deste Tribunal, bem como impactar o julgamento das contas dos correspondentes exercícios.

#### **1.1.1.5 Falhas no monitoramento, supervisão e avaliação do Pronatec Bolsa-Formação (p. 48)**

47. Esta constatação derivou de análise em que a CGU aferiu como a Setec avaliava os resultados do Pronatec Bolsa-Formação.

48. Conforme informações daquela Secretaria, a avaliação envolvia apenas a análise de dados orçamentários e de número de matrículas (por tipo de curso, por faixa etária e por eixo tecnológico). A

seu turno, a CGU propugnou pela inadequação desses critérios para monitoramento, supervisão e avaliação do Programa, dado que se limitavam apenas a aspectos quantitativos, e não qualitativos.

49. Como referência, a CGU destacou que, conforme definição apresentada no portal do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), “os indicadores educacionais atribuem valor estatístico à **qualidade** de ensino, sendo úteis para o monitoramento do sistema educacional, considerando o **acesso**, a **permanência** e a **aprendizagem** dos alunos”. (grifou-se)

50. Ademais, citou como exemplos de indicadores educacionais adequados: média de alunos por turma, taxa de rendimento, adequação de formação docente, taxa de evasão, taxa de concluintes por turma, empregabilidade e incremento da renda do aluno.

51. A CGU constatou ainda a inexistência de sistemática de avaliação do Pronatec Bolsa-Formação. No mesmo sentido, destacou que, até 2016, ainda não havia sido implementado o Índice Institucional de Conclusão (IC), previsto na Portaria MEC 817/2015, que representaria significativo instrumento para monitorar o desempenho das ofertantes de cursos, dado que assim dispõe aquela norma:

Art. 88. O valor a ser repassado considerará o Índice Institucional de Conclusão - IC verificado semestralmente em cada unidade de ensino.

§ 1º O IC consiste em indicador a ser obtido pela relação entre os concluintes e o total de matrículas realizadas nas turmas, considerando somente os cursos ofertados por meio da Bolsa-Formação, cuja conclusão tenha se dado no semestre em questão.

§ 2º O IC será calculado pela SETEC-MEC a partir do primeiro semestre de 2016, considerando as turmas concluídas a partir de 1º de janeiro daquele ano.

52. Apresentaram-se, por consequência, as seguintes recomendações:

**Recomendação 1:** Elaborar diretrizes que permitam efetuar comparações entre as metodologias de avaliação de egressos elaboradas pelos ofertantes do Pronatec Bolsa-Formação e dar publicidade a essas avaliações no portal do Pronatec.

**Recomendação 2:** Estabelecer critérios de escolha das visitas in loco baseados em mapeamento de riscos e publicar os resultados das avaliações e monitoramento no portal do Programa.

**Recomendação 3:** Aplicar a metodologia de cálculo do Índice Institucional de Conclusão - IC e utilizar esse índice para fins de compensação ou devolução dos recursos, conforme previsto na Portaria MEC nº 817/2015.

**Recomendação 4:** Elaborar indicadores que permitam o acompanhamento e avaliação gerencial do Pronatec Bolsa-Formação quanto à permanência, aprendizagem e êxito dos alunos e dar publicidade a esses indicadores (fórmula de cálculo, resultados) no portal do Pronatec.

53. Em exame, concorda-se com os apontamentos da CGU, especialmente porque a própria escolha acerca da existência do Programa e/ou de seu alcance não pode prescindir da aferição de seus resultados qualitativos (a par dos quantitativos).

54. Outrossim, se a própria norma de regência do Programa, por si, já estabelecia sistemática de controle para dosar de maneira mais justa o fluxo de recursos para os diversos demandantes, não poderia o dirigente da Setec permanecer inerte ante a obrigação de estabelecer e efetivamente utilizar o Índice Institucional de Conclusão para fins de distribuição das verbas do Pronatec Bolsa-Formação. Nesse ponto, o Tribunal já emitiu determinação, por intermédio do supracitado Acórdão 1006/2016 – TCU – Plenário, nos seguintes termos:

9.1. determinar à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, que:

9.1.2. presente, **nos próximos relatórios de gestão** da Secretaria Executiva do Ministério da Educação, os resultados obtidos com a implementação do **Índice de Conclusão de Cursos (IC)** e

do procedimento de reconfirmação de frequência, instituídos pela Portaria MEC 817/2015, comparando-os com a situação anterior; (grifou-se)

55. Apesar de não se apresentar propostas adicionais nesta instrução, dada a adequação e suficiência das recomendações da CGU, destaca-se que a eventual inércia dos gestores em corrigir as falhas apontadas nos exercícios subsequentes, conforme sugerido por aquele órgão, pode ensejar ações de controle específicas deste Tribunal, bem como impactar o julgamento das contas dos correspondentes exercícios.

### 3.1.1.2 Deficiência na atuação da SESu/MEC na sua função de órgão supervisor do PNAES, e desconformidade da metodologia de alocação de recursos do PNAES nas IFES (p. 62)

56. Trata o presente achado de aventada deficiência na atuação da Secretaria de Educação Superior (Sesu), no que tange à sistemática de distribuição dos recursos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

57. Regulamentado pelo Decreto 7.234/2010, o PNAES visa ampliar as condições de permanência dos jovens da educação superior pública federal, apoiando-os em áreas como moradia estudantil, alimentação, transporte, entre outras elencadas na norma (arts. 1º, 2º e 3º).

58. As despesas do PNAES são realizadas diretamente pelas instituições federais de ensino superior, responsáveis pela efetiva implementação das ações de assistência estudantil. Ao MEC compete realizar a distribuição desses valores às diversas instituições.

59. A deficiência, conforme apontamento da CGU, residiria justamente no critério adotado pelo MEC, que, utilizando matriz específica (Matriz PNAES), limitar-se-ia a repetir o valor recebido por cada instituição no exercício anterior, incrementando-o com uma parcela calculada a partir dos seguintes requisitos: “número total de alunos” e “número total de alunos multiplicado pelo IDH da região”.

60. Apesar de concordar com a tese de que o IDH da região reflete, em alguma medida, a demanda por medidas de apoio, dada a maior probabilidade de ocorrerem, em localidades mais pobres, alunos em situação socioeconômica vulnerável, o órgão de controle enfatizou que os critérios adotados, por seu conjunto, não garantiriam que, na fase de implementação do Programa, fossem alcançados os objetivos por ele preconizados.

61. Dessa forma, tais critérios, conforme a CGU, não se amoldariam ao art. 8º do Decreto 7.234/2010, que estabelece que o Poder Executivo deve compatibilizar a **quantidade de beneficiários** do Programa às **dotações orçamentárias** existentes, razão pela qual fez as seguintes recomendações.

**Recomendação 1:** Estabelecer cronograma (com definição de etapas e agentes responsáveis) para implementação de mecanismos de acompanhamento e avaliação da política pública do PNAES, que contemple os seguintes aspectos acerca da sua execução no âmbito das IFES: a) conformidade dos auxílios concedidos em relação às áreas e às prioridades elencadas no Decreto 7.234/2010; b) participação do corpo discente na definição das áreas de atuação do Programa; c) adequação do processo de seleção e renovação dos beneficiários, incluindo forma de divulgação, critérios e controles adotados; d) resultados das avaliações do PNAES realizadas; e) normatizações internas quanto ao PNAES e suas alterações; e f) elegibilidade dos beneficiários da política, valendo-se de rotinas de auditoria de dados e da utilização do Cadastro Único dos Programas Sociais.

**Recomendação 2:** Revisar normatização do PNAES contemplando as medidas necessárias para: a) realizar as alocações orçamentárias e financeiras de recursos para o PNAES considerando os ditames do Decreto nº 7.234/2010 e os resultados das avaliações realizadas sobre a execução da Política nas IFES; b) prever a obrigatoriedade de que as IFES incluam todos os potenciais beneficiários do PNAES no Cadastro Único dos Programas Sociais; c) estabelecer os instrumentos e mecanismos de monitoramento da política; e d) definir regra de publicação no sítio da IFES dos atos relacionados ao PNAES, tais como edital, seleção, lista de requerentes e lista de beneficiados, dentre outros aspectos atinentes à transparência do processo.

62. Em exame, considera-se adequado o apontamento da CGU de que os critérios adotados pelo MEC não permitem a justa distribuição dos recursos do PNAE entre as diversas Ifes demandantes, tendo em conta que o fato de aquelas instituições estarem localizadas em regiões de baixo índice de desenvolvimento humano não assegura que o conjunto de seus alunos seja uma representação proporcional do correspondente agrupamento social.

63. Outrossim, não é incomum que o acesso às universidades, especialmente as públicas, apresente desequilíbrio em favor das parcelas mais abastadas da sociedade. Logo, somente a partir da efetiva verificação do real índice de participação de alunos em situação de vulnerabilidade econômico-social matriculada em cada unidade é possível realizar uma distribuição mais equitativa dos recursos do PNAES.

64. Ademais, a real distribuição socioeconômica dentro corpo de alunos pode ser fortemente influenciada pelas políticas de inclusão social de cada universidade. Assim, ainda que localizada em região de IDH mais elevado, os seus programas de acesso podem levar a uma composição que não corresponda proporcionalmente aos estratos sociais da comunidade local.

65. Ainda, nem mesmo a alegação do MEC, baseada em pronunciamento de sua Consultoria Jurídica, de que a gestão de recursos pelas Ifes se insere no âmbito da autonomia universitária, afasta a desconformidade da atuação da Sesu. Em seu pronunciamento, a Conjur/MEC teria destacado que (peça 5, p. 63):

(...) a escorreita gestão desses recursos deverão ser comprovados pelas IFES, por meio de prestação de contas aos respectivos órgãos de controle interno e externo, não estando esta tarefa no âmbito do poder de supervisão do Ministério da Educação, sendo incompetente para tal mister ”

66. De fato, a gestão propriamente dita dos recursos recebidos do MEC está abrangida pelo espectro da autonomia universitária, razão por que compete a cada Ifes as escolhas afeitas à forma de equalizar as diferenças socioeconômicas, sempre condicionada às hipóteses taxativamente enumeradas no § 1º do art. 3º do Decreto 7.234/2010.

67. Para além disso, o que se discute neste achado não é a gestão dos recursos, mas sim a forma de os distribuir e os correspondentes critérios adotados pelo MEC para tal mister. Nesse campo, não pode haver qualquer ingerência das universidades, especialmente porque, em tese, os interesses isolados delas são contrapostos, uma vez que cada Ifes provavelmente desejará ter o maior volume de recursos sob sua gestão.

68. Apesar da concordância com esta constatação, discorda-se apenas do fundamento apresentado pela CGU, derivado de aventada infringência ao seguinte comando do Decreto 7.234/2010:

Art. 8º As despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de ensino superior, devendo o Poder Executivo **compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias** existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente. (grifou-se)

69. A discordância justifica-se porque o referido comando, por seu texto, visa tão somente evitar que sejam concedidos benefícios em volume total que extrapole as correspondentes autorizações orçamentárias e programações financeiras, não cuidando, pois, de estabelecer critérios de distribuição dos recursos do Programa. De forma diversa, o dispositivo tem preocupação global, atinente ao limite do conjunto de benefícios concedidos.

70. Apesar desse destaque, considera-se que a CGU trouxe elementos suficientes para demonstrar que os critérios adotados pelo MEC, por sua natureza, não atendiam aos objetivos do PNAES, insertos nos artigos 1º e 2º do Decreto 7.234/2010, e isso já basta para justificar a ressalva sugerida.

71. Apesar de não se apresentar propostas adicionais nesta instrução, dada a adequação e suficiência das recomendações da CGU, destaca-se que a eventual inércia dos gestores em corrigir as falhas apontadas nos exercícios subsequentes, conforme sugerido por aquele órgão, pode ensejar ações de controle específicas deste Tribunal, bem como impactar o julgamento das contas dos correspondentes exercícios.

**3.1.1.6 Atuação restrita e deficiente da SESu no âmbito do macroprocesso de relacionamento entre IFES e fundações de apoio, com morosidade no desenvolvimento de iniciativas de sua competência para o estabelecimento de referências, diretrizes e meios para funcionamento do macroprocesso (p. 72)**

72. Trata a presente constatação de aventada inércia da Sesu em regulamentar o relacionamento entre as Ifes e as suas fundações de apoio, no que se relaciona aos contratos e convênios que aquelas partes podem firmar entre si, fundamentados nos artigos 1º e 1º-A da Lei 8.958/94.

73. Tal inércia, conforme apontamento da CGU, constituiria uma das principais causas das diversas irregularidades que são ordinariamente cometidas nesse relacionamento. Como suporte, foram apontadas diversas fragilidades no “Relatório de Consolidação de Auditorias sobre o Processo de Relacionamento entre Instituições Federal de Ensino Superior e Fundações de Apoio”, anexo ao Relatório de Auditoria de Gestão destas contas, que examinou esse macroprocesso em 29 Ifes localizadas em diversas unidades da Federação (peça 5, p. 107).

74. Os achados do referido relatório relacionam-se à concessão de bolsas a servidores das Ifes, ao processo de formalização e de posterior gestão e acompanhamento dos convênios e contratos, à transparência e à prestação de contas e avaliação dos projetos.

75. A referida constatação diz respeito ainda à inércia do Ministério em criar o sistema de informações online de que trata o seguinte dispositivo do Decreto 7.423/2010:

Art. 12-A. Os convênios de que trata este Decreto deverão ser registrados em sistema de informação online específico, a ser disciplinado em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Ciência, Tecnologia e Inovação. (Incluído pelo Decreto nº 8.240, de 2014)

76. Quanto ao referido sistema, a Sesu destacou que, em setembro/2016, foi composto Grupo de Trabalho para cuidar do assunto, que deliberou por aguardar a publicação do decreto que deveria constituir o marco regulamentar de Ciência e Tecnologia, abrangendo a disciplina sobre a prestação de contas dos contratos e convênios em foco. Tal escolha, segundo a Sesu, visou evitar que fosse realizado trabalho a ser refeito depois, quando da superveniência do referido marco regulatório.

77. No que toca aos demais aspectos apontados pela CGU, a Sesu informou que se limitou a enviar ofícios-circulares às Ifes, pois, na visão daquele órgão, não competiria ao Ministério da Educação, dada a autonomia universitária, estabelecer regras para aquelas instituições de ensino, as quais somente deveriam prestar contas aos órgãos e entidades que lhes concedessem os recursos para os projetos executados por suas fundações de apoio.

78. Analisando as ponderações da Sesu, a CGU destacou que o óbice levantado por aquele órgão para não desenvolver o sistema não seria:

(...) uma visão fundada em critérios objetivos ou especificamente motivados, uma vez que aspectos como manutenção corretiva e evolutiva, administração, articulação e atendimento a usuários, diretrizes gerais, instâncias, gestão de riscos e de segurança não estão na agenda de discussão do grupo de trabalho criado pelo MEC e MCTIC para concretização dos comandos legais.

79. Ademais, destacou que as responsabilidades relacionadas ao art. 1º-C da Lei 8.958/94 (regulamentação de convênios e contratos de Ifes com fundações de apoio) e aos arts. 12-A do Decreto 7.423/2010 e 18 do Decreto 8.240/2014 (desenvolvimento de sistema online) decorriam de obrigações normativamente impostas desde os anos de 2013 e 2014, sem que tenham avançado até 2016, mesmo

considerando o alerta da CGU proferido no ano anterior.

80. Assim, a CGU enfatizou que não seria lícito contrapor a autonomia universitária como óbice para a referida regulamentação, dado que a incumbência do Ministério decorria da simples aplicação do conjunto normativo que regula a sua relação com as Ifes, especialmente do dever de tutela que a administração direta deve exercer sobre a indireta (controle finalístico).

81. Por conseguinte, a CGU apresentou as seguintes recomendações:

**Recomendação 1:** Articular internamente a revisão de seu posicionamento na supervisão das IFES sobre o relacionamento com fundações de apoio a fim de criar capacidade executiva de supervisão, monitoramento e avaliação.

**Recomendação 2:** Instituir, formalmente, com competências, metas e prazos, o grupo de trabalho que trata do atendimento do art. 1º-C da Lei nº 9.958/1994 (regulamentação dos convênios previstos nos artigos 1º, 1º-A e 1º-B da Lei nº 8.958/1994) e ao art. 12-A do Decreto nº 7.423/2010 e art. 18 do Decreto nº 8.240/2010 (sistema online a ser instituído e desenvolvido).

**Recomendação 3:** Articular, externamente, em conjunto com o MCTIC, aproveitando a agenda do grupo de trabalho em funcionamento, as necessidades e soluções para criação de capacidades visando cobrir os elementos estruturantes para o funcionamento do Sistema Online, em termos de manutenção corretiva e evolutiva, administração, regulamentação, articulação e atendimento a usuários, diretrizes gerais, instâncias, gestão de riscos e de segurança.

82. Em exame, destaca-se a concordância com os apontamentos da CGU. Primeiro, porque as fragilidades apontadas coincidem com a causa de diversos processos já analisados pelo TCU, muitos deles causadores de importantes e recorrentes prejuízos ao erário.

83. Segundo, o Tribunal considera que regulamentar temas que digam respeito, de forma transversal, aos relacionamentos das Ifes com suas fundações de apoio constitui poder-dever do Ministério da Educação, sem que isso represente afronta à autonomia universitária preconizada pela Constituição Federal.

84. Nesse sentido, por intermédio do item 9.2 do Acórdão 2.731/2008 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz (decisão-paradigma do tema), o Tribunal determinou ao Ministério da Educação que instituisse normativo regulador de múltiplos aspectos do relacionamento das Ifes com as suas fundações de apoio, em face da identificação de diversas irregularidades nas várias instituições de ensino então analisadas.

85. Noutro prisma, conforme destacado pela CGU, não há elementos no processo de contas que corroborem, de forma objetiva, a alegação de que seria mais prudente aguardar a superveniência do marco regulador da Ciência e Tecnologia, tendo em vista que, em princípio, seria possível aplicar atualizações ao sistema.

86. Ademais, a criação e a disponibilização do referido sistema propiciaria maior publicidade aos pactos firmados entre as Ifes e as suas fundações de apoio, o que, por consequência, permitiria maior controle social.

87. Apesar de não se apresentar propostas adicionais nesta instrução, dada a adequação e suficiência das recomendações da CGU, destaca-se que a eventual inércia dos gestores em corrigir as falhas apontadas nos exercícios subsequentes, conforme sugerido por aquele órgão, pode ensejar ações de controle específicas deste Tribunal, bem como impactar o julgamento das contas dos correspondentes exercícios.

### **Outras constatações do Controle Interno**

88. Apesar de não as classificar como constatações, a CGU apresentou duas “informações” que também merecem exame. Isso porque a opção por dar tal classificação decorreu essencialmente do fato de que a Consultoria Jurídica do Ministério da Educação, ao examinar os resultados preliminares

da auditoria de gestão, aventou invasão de competência por parte daquele órgão de controle, sob o fundamento de que as questões em exame seriam essencialmente jurídicas. Na mesma peça, o Procurador Federal signatário de um dos documentos apontou que ocorrências do gênero, em caso de reincidência, poderiam ensejar a **responsabilização** dos servidores da CGU (peça 5, p. 161-185).

89. Assim sendo, não foi a natureza das constatações que impediu que a CGU propusesse ressalva nas contas, mas sim a irresignação do representante da Advocacia Geral da União junto ao MEC. Por conseguinte, o referido órgão de controle limitou-se a enviar suas conclusões à sua própria Consultoria Jurídica, para pronunciamento conclusivo sobre o tema, sem proposta de ressalva nas contas e sem recomendações.

90. Nesse ponto, carece de fundamentação o posicionamento da Conjur/MEC, pois a CGU não adentrou em áreas defesas à atuação dos órgãos de controle.

91. Primeiro, a legalidade constitui um dos aspectos a serem analisados por este Tribunal no julgamento de contas de administradores, dada a expressa delimitação de suas competências operada pela combinação dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal.

92. Segundo, a Auditoria de Gestão levada a termo pelos órgãos de controle interno (no caso, a CGU) constitui uma das formas de cumprirem a obrigação de “apoiar o controle externo”, inserta no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal.

93. Dessa forma, qualquer óbice imposto aos órgãos de controle interno, no que concerne à realização de auditoria de gestão de contas anuais, implica, por consequência lógica, prejuízo à própria atuação do TCU, que se vale dos resultados dos trabalhos daqueles órgãos para construir o seu próprio juízo acerca da regularidade das gestões examinadas.

94. Ademais, não são incomuns os julgamentos em que esta Corte responsabiliza justamente os responsáveis pela emissão de pareceres jurídicos, quando atendidos determinados requisitos, a exemplo dos seguintes julgados, extraídos da Jurisprudência Seleccionada do TCU:

Acórdão 5827/2011 – TCU – Segunda Câmara (Relator: Ministro Augusto Nardes):

Enunciado

O parecer jurídico emitido com fundamento no parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993 possibilita a responsabilização do agente público que o tenha confeccionado.

Acórdão 51/2018 – TCU – Plenário (Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman):

Enunciado

O parecerista jurídico pode ser responsabilizado pela emissão de parecer obrigatório, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, não devidamente fundamentado, que defenda tese não aceitável, por se mostrar frontalmente contrário à lei.

Acórdão 896/2012 – TCU – Plenário (Relator: Ministro Aroldo Cedraz):

Enunciado

No caso de parecer omisso, desarrazoado ou tendencioso, devem responder o parecerista e a autoridade que o acolheu pela irregularidade que resultar do parecer.

95. Ainda nesse campo, é emblemático o problema tratado no TC 021.643/2014-8, que apurou a realização de operações de crédito irregulares entre a União e seus bancos controlados, conhecidas vulgarmente como “pedaladas fiscais”. Naquele processo, apesar de a AGU sustentar, em diversos pareceres, que, **juridicamente**, os atrasos de repasses aos bancos públicos não equivaleriam ao conceito de operações de crédito vedadas pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Tribunal adotou posicionamento diverso, com punição de gestores e adoção de entendimento de que os fatos eram suficientemente graves para macular até mesmo as contas da Presidente da República.

96. Em face desses exemplos, verifica-se que a própria atuação dos assessores jurídicos que sirva de suporte à gestão de recursos públicos federais constitui objeto de escrutínio do TCU, motivo por que não se pode contrapor a natureza estritamente jurídica de determinados assuntos para erigir “zonas não alcançáveis” pelos órgãos de controle.

97. Assim, além de analisar as informações trazidas pela CGU, propõe-se dar ciência à Consultoria Jurídica do Ministério da Educação de que a eventual presença de discussão jurídica acerca de ato de gestão não implica invasão da competência reservada legalmente à AGU, tal qual defendido no PARECER n. 01154/2017/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 28/7/2017, e no PARECER n. 00955/2017/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 27/6/2017, mas que, ao contrário, constitui cumprimento da obrigação constitucional daquele órgão de controle interno de apoiar o TCU.

98. Propõe-se, ainda, que sejam remetidas cópias desta instrução, bem como da decisão do Tribunal que a analisar à Conjur/MEC e à CGU.

## INFORMAÇÕES

3.1.1.1 - Insegurança jurídica quanto à fundamentação legal do PNAES, especificamente no que se refere ao atendimento do disposto no artigo 26 da Lei Complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) (peça 5, p. 59)

99. Esta informação sustenta que, em razão de não estar suportado por **lei específica**, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) afrontaria o seguinte dispositivo da LRF:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada **por lei específica**, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. (grifou-se)

100. Conforme destacado pela CGU, o PNAES foi instituído, inicialmente, pela Portaria Normativa/MEC 39/2007 e, posteriormente, albergado pelo Decreto 7.234/2010, publicado com fundamento na alínea “a” do inciso VI do art. 84 da Constituição Federal. Nesse ponto, aquele órgão de controle destacou que a situação apresentada não se amoldaria ao referido dispositivo constitucional, uma vez que ele se limita a autorizar a edição de decretos autônomos (não decorrentes de lei) para regular a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

101. A CGU enfatizou ainda que, apesar de o art. 70 da Lei 9.394/1996 incluir a concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas como uma das medidas admitidas para a manutenção e desenvolvimento do ensino nacional, tal dispositivo não constituiria fundamento para o PNAES, tendo em vista que, conforme destacou o controle interno, a referida inclusão teria visado tão somente estabelecer critérios para a composição dos limites mínimos constitucionais a serem aplicados em educação pelos entes federados.

102. Demonstrou a CGU também que a autorização dos arts. 10 e 12 da Lei 12.155/2009 não serviu de suporte legal ao Decreto 7.234/2010, uma vez que este ato presidencial, por meio de seu art. 3º, § 1º, criou modalidades de subvenção que extrapolam a previsão daquela Lei. Os referidos dispositivos legais têm o seguinte texto:

Art. 10. Ficam as instituições federais de educação superior autorizadas a conceder **bolsas a estudantes** matriculados em cursos de graduação, para o desenvolvimento de atividades de ensino e extensão, que visem: (Regulamento)

I - à promoção do acesso e **permanência** de estudantes em condições de **vulnerabilidade social e econômica**; e

II - ao desenvolvimento de atividades de extensão universitária destinadas a ampliar a interação das instituições federais de educação superior com a sociedade.

Art. 12. As bolsas previstas nos arts. 10 e 11 adotarão como referência os **valores das bolsas** correspondentes pagas pelas agências oficiais de fomento à pesquisa, bem como as condições fixadas em regulamento do Poder Executivo, que disporá, no mínimo, sobre: (Regulamento)

I - os direitos e obrigações dos beneficiários das bolsas;

II - as normas para renovação e cancelamento dos benefícios;

III - a periodicidade mensal para recebimento das bolsas;

IV - as condições de aprovação e acompanhamento das atividades, programas e projetos no âmbito das instituições de educação superior ou pesquisa;

V - a avaliação das instituições educacionais responsáveis pelos cursos;

VI - a avaliação dos bolsistas; e

VII - a avaliação dos cursos e tutorias.

Parágrafo único. O quantitativo de bolsas concedidas anualmente observará o limite financeiro fixado pelas dotações consignadas nos créditos orçamentários específicos existentes na respectiva lei orçamentária anual. (grifou-se)

103. A seu turno, o Decreto 7.234/2010 prevê as seguintes áreas de intervenção:

Art. 3º O PNAES deverá ser implementado de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior.

§ 1º As **ações de assistência estudantil** do PNAES deverão ser desenvolvidas nas seguintes áreas:

I - moradia estudantil;

II - alimentação;

III - transporte;

IV - atenção à saúde;

V - inclusão digital;

VI - cultura;

VII - esporte;

VIII - creche;

IX - apoio pedagógico; e

X - acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

104. Em face desses apontamentos da CGU, a Consultoria Jurídica do Ministério da Educação refutou a tese apresentada sob fundamentos sintetizados da seguinte forma:

a) o Decreto 7.234/2010, que criou o PNAES, é anterior ao Decreto 7.416/2010, que regulamenta os artigos 10 e 12 da Lei 12.155/2009;

b) dessa forma, o Decreto 7.234/2010 teria suporte sim na Lei 12.155/2009, ainda que seu preâmbulo não faça essa referência. Segundo o Procurador Federal, tal quadro decorreria apenas de erro de “impressão”, e adotar entendimento diverso equivaleria a privilegiar a forma em detrimento do conteúdo da norma;

c) ao aludir, genericamente, a uma aventada similitude entre as normas, alegadamente suficiente para concluir que uma regulamentava a outra, destacou que a conclusão discordante da CGU, classificada pelo Procurador como “**aberração jurídica**”, decorreria apenas da falta de expertise no campo jurídico dos servidores responsáveis pela fiscalização;

d) apesar de reconhecer que o Decreto 7.416/2010 de fato regulamenta a Lei 12.155/2009, defendeu que isso não implica óbice a que o Decreto 7.234/2010 (PNAES) também disponha sobre o mesmo tema, tendo em vista que o art. 1º do Decreto 7.416/2010 cita a concessão de bolsas (no plural) que visem garantir a permanência de estudantes hipossuficientes, e essa permanência pode ser garantida justamente pelos mecanismos do PNAES, como transporte, moradia, alimentação, atenção à saúde e outras ações;

e) não era objeto do Decreto PNAES regulamentar a Lei 12.155/2009, função essa deixada para o Decreto 7.416/2010, mas isso não inviabilizaria a existência do Programa;

f) a norma RN-023/2014, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), estabelece um conjunto de bolsas para alunos se manterem no exterior que recebem as seguintes denominações: bolsa (mensalidade), adicional de localidade, auxílio-instalação, acréscimo de dependente, seguro-saúde, auxílio material didático e alojamento e alimentação. Esse espectro de áreas que as bolsas alcançam, ainda que em outro programa, demonstraria que a nomenclatura “bolsa” é menos importante que a natureza do auxílio. Assim, se tem por objetivo garantir a permanência do estudante, poderia ser classificado como bolsa, razão por que as formas de subvenção do PNAES poderiam sim ser consideradas como concretização dos objetivos do art. 10, inciso I, da Lei 12.155/2009.

105. Analisando a resposta do gestor, a CGU destacou que, apesar de o Bolsa Permanência (Lei 12.155/2009 e Decreto 7.416/2010) e o PNAES (Decreto 7.234/2010) manterem uma grande área de interseção, tais programas teriam caráter complementar, não se confundindo portanto.

106. Como suporte, enfatizou que a criação de cada um dos dois programas demonstraria que eles têm histórias próprias e distintas, conferindo-os caráter de complementariedade, dado que os dois decretos apresentam formas diferentes de aplicação, sendo o Bolsa Permanência orientado apenas pela entrega de recursos financeiros aos próprios estudantes, ao tempo que o PNAES cuidaria também de outras formas de assistência estudantil, com leque maior de possibilidades.

107. Destacou ainda que o Manual do Bolsa Permanência, de forma explícita, demonstraria o caráter complementar dos dois programas, conforme a seguinte passagem:

*A esse respeito, consta, no Manual da Bolsa Permanência do MEC, página 8, que: “A quantidade de bolsas de assistência concedidas pelo PNAES cresceu de treze mil em 2008 para pouco mais de setenta mil em 2012. Apesar de todos os avanços, o programa não será capaz de, **sozinho**, atender a todas as demandas por bolsas permanência. Esse fenômeno ocorre porque o PNAES apoia também outras ações de assistência, como moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso de estudantes com deficiência. Ou seja, os recursos pulverizam-se por uma série de importantes e necessárias ações que impedem a concessão de um maior quantitativo de bolsas permanência.” (grifou-se).*

108. Esse caráter complementar se evidenciaria ainda na possibilidade de que, no âmbito do PNAES, ocorram aportes diretos nos restaurantes universitários, como forma de apoiar a permanência de alunos hipossuficientes, hipótese esta não contemplada no Bolsa Permanência.

109. Evidenciaria também a diferença entre os programas o fato de as normas de regência de cada um deles estabelecerem critérios distintos para eleição do público-alvo. Nesse sentido, enfatizou que, de forma diversa das normas do Bolsa Permanência, o Decreto 7.234/2010 não se limita a adotar como critério que os alunos estejam em situação de vulnerabilidade social e econômica, mas impõe, adicionalmente, que sejam oriundos da rede pública da educação básica ou que tenham renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio.

110. Em exame, concorda-se com a tese da CGU, dados os motivos apresentados a seguir.

111. Inicialmente, destaca-se que, de forma explícita, o preâmbulo do Decreto 7.234/2010 aponta que aquele ato do Presidente da República fundamentou-se na autorização do art. 84, inciso VI,

alínea “a”, da Constituição, e que tal dispositivo, conforme amplamente reconhecido pela doutrina, trata dos denominados “decretos autônomos”. Esse tipo normativo constitui hipótese em que a Carta Maior derroga o princípio segundo o qual o chefe do Poder Executivo, como regra, não edita normas primárias, função esta reservada ao Parlamento. Sobre o tema, Di Pietro dá a seguinte explicação:

#### 7.10.2.1 DECRETO

(...)

Quando produz efeitos gerais, ele pode ser:

1. **regulamentar** ou de **execução**, quando expedido com base no artigo 84, IV, da Constituição, para fiel execução da lei;

2. **independente** ou **autônomo**, quando disciplina **matéria não regulada em lei**. A partir da Constituição de 1988, não há fundamento para esse tipo de decreto no direito brasileiro, salvo nas hipóteses previstas no **artigo 84, VI**, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/01; assim mesmo, é uma independência bastante restrita porque as normas do decreto não poderão implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. (grifou-se)<sup>1</sup>

112. Percebe-se, portanto, que, no caso do Decreto 7.234/2010, por não haver lei a ser regulamentada sobre o tema, o Presidente da República resolveu por bem preencher toda a lacuna normativa, criando regra originária, a partir da própria Constituição, ainda que a situação apresentada não estivesse em consonância com o seguinte dispositivo avocado:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, **mediante decreto**, sobre:

a) **organização e funcionamento** da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) (grifou-se)

113. De outro lado, ao publicar o Decreto 7.416/2010, o chefe do Poder Executivo asseverou, no preâmbulo, também de forma explícita, que utilizava a prerrogativa constante do art. 84, IV, da Constituição, que o autorizava a expedir decretos e regulamentos para a fiel execução de leis preexistentes, e declarou que buscava justamente regulamentar os artigos 10 e 12 da Lei 12.155/2009.

114. Essas diferenças, em si mesmas, já demonstrariam que o Governo, no decorrer do mesmo ano (2010), tratava de dois temas distintos, dois programas, sendo que um deles, na visão do Executivo, prescindia de lei anterior e outro, não.

115. E essa dualidade se confirma com o excerto trazido pela CGU (item 107 acima), que dá conta que até mesmo o Ministério da Educação já reconhecia que os dois programas eram complementares, e não um só.

116. Tampouco se sustenta a alegação da Consultoria Jurídica do MEC de que a falta de referência à Lei 12.155/2009 no preâmbulo do Decreto 7.234/2010 constitui mero erro de impressão. Ao contrário, os preâmbulos dos decretos informam o fundamento que autoriza o chefe do Poder Executivo a produzir as correspondentes normas.

117. Logo, se o Presidente da República declarou, de forma expressa, que produzia o ato com fundamento no art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal, deduz-se que não visava regulamentar nenhuma lei. Tal conclusão está ainda em consonância com a Teoria dos Motivos Determinantes, segundo a qual, ainda que a fundamentação do ato não seja obrigatória, o agente público que a produziu a ela se vincula.

118. Ademais, mesmo no campo material, não há que se cogitar de igualdade de objetos nos

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 20015, p. 279.

dois programas examinados, dado que, apesar de coincidentes em alguns aspectos, o conjunto de modalidades de subvenção abrangidos pelo PNAES transcende a simples concessão de bolsas de que trata o art. 10 da Lei 12.155/2009.

119. E essa constatação não pode ser afastada sequer pela alegação da Consultoria Jurídica de que gastos com alimentação e transporte também são custeados por bolsas em programas do CNPq. Isso porque, embora se destinem a gastos em áreas comuns ao PNAES, esses incentivos constituem-se sempre em transferência de recursos aos pesquisadores (bolsas). No PNAES, de forma diversa, admitem-se outras formas de subvenção que não a entrega de recursos diretamente aos estudantes.

120. Outrossim, conforme bem destacado pela CGU, o PNAES não nasceu com o Decreto 7.234/2010, que lhe deu nova roupagem, mas, ao contrário, já existia – sempre ao largo de uma lei reguladora – desde o advento da Portaria Normativa/MEC 39/2007.

121. Em face desse quadro, verifica-se que, efetivamente, o PNAES não está em consonância com o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dada a ausência de lei específica que autorize a destinação dos recursos.

122. Apesar disso, tendo em vista o ano de início do Programa (2007), considera-se que não há fato que possa ser imputado de forma particular aos gestores do MEC que responderam pela pasta no exercício de referência dessas contas. Assim, não se propõe ressalva ou irregularidade de suas contas por esta constatação.

123. No campo corretivo, entretanto, propõe-se dar ciência ao Ministério da Educação de que a continuidade do PNAES nos exercícios subsequentes deve estar condicionada à superveniência de lei ou medida provisória que autorize de forma específica o Programa.

3.1.1.3 Reiterada ilegalidade na concessão/renovação de registro e credenciamento de fundações de apoio com condicionante, de forma contrária ao estabelecido no § 5º do art. 3º do Decreto nº. 7.423/2010 (peça 5, p. 65)

124. Esta informação diz respeito ao registro ao qual se sujeitam as entidades privadas sem fins lucrativos que almejem ser classificadas como fundações de apoio de IFES, conforme preconizado no art. 2º, inciso III, Lei 8.958/94 e no seguinte dispositivo do Decreto 7.423/2010:

Art. 1º A caracterização das fundações a que se refere o art. 1o da Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, como fundação de apoio a Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, é **condicionada ao prévio registro e credenciamento**, por ato conjunto dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, nos termos do inciso III do art. 2º da referida Lei e da regulamentação estabelecida por este Decreto. (grifou-se)

125. Conforme indicado pela CGU, o Grupo de Apoio Técnico ao dois ministérios referidos (GAT) tem concedido e renovado registros e credenciamentos com **condicionante**, mesmo quando ausentes os documentos obrigatórios arrolados nos arts. 4º e 5º, § 1º, do referido Decreto.

126. Essa aprovação condicionada tem sido adotada com fundamento no seguinte dispositivo do Decreto 7.423/2010:

Art. 3º Os pedidos de registro e credenciamento ou de sua renovação serão protocolados junto ao Ministério da Educação e decididos em ato conjunto dos titulares dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia.

§ 5º O pedido de registro e credenciamento da fundação de apoio poderá ter **aprovação condicionada** à apresentação de documentos complementares necessários à instrução do processo. (Incluído pelo Decreto nº 8.240, de 2014)

127. Para comprovar a constatação, a CGU apresentou pesquisa realizada no Diário Oficial da União da qual constam algumas aprovações condicionadas, faltando justamente documentos exigidos

pela legislação aplicada ao tema. Essa pesquisa comprovou que a aventada irregularidade estava sendo cometida mesmo após a CGU ter formalmente recomendado conduta diversa ao gestor.

128. A seu turno, os gestores, com suporte em parecer da Conjur/MEC, apresentaram a manifestação sintetizada nos seguintes tópicos:

a) o GAT entende que a aprovação condicionada, nos termos realizados, atende ao princípio da legalidade, bem como aduziu que tal escolha somente foi adotada quando presentes, no caso concreto, indícios de que a condição imposta seria de fato implementada;

b) os artigos 4º (registro e credenciamento) e 5º (renovação) do Decreto 7.423/2010 estabelecem um rol **exaustivo** de documentos obrigatórios. Logo, a alusão a documentos **complementares** feita pelo § 5º do artigo 3º da referida norma não poderia se referir a documentos outros que não os arrolados naqueles dois artigos. Assim, a prerrogativa de aprovação condicional fundamentada no referido art. 3º, § 5º não repousa em outros documentos que não aqueles constantes dos referidos róis;

c) caso fossem mesmo exigidos documentos complementares, o regulamento deveria enumerá-los. Dessa forma, o termo “complementares” foi usado de forma inadequada, demonstrando apenas falta de primor do Legislador. Aqui mais uma vez, a Conjur/MEC aludiu que a interpretação diversa da sua só foi possível devido à falta de expertise jurídica dos servidores da CGU;

129. A CGU, ao analisar a resposta do gestor, destacou que, dada a independência entre os diversos itens obrigatórios, não seria possível concluir que, pelo fato de terem sido apresentados determinados documentos, os faltantes fossem igualmente apresentados a posteriori. Além disso, enfatizou que o GAT, ao adotar tal modalidade, conferiu interpretação elástica ao § 5º do art. 3º do Decreto 7.423/2010, subvertendo os fins daquela norma.

130. Em outro campo, destacou inconsistência nas considerações da Conjur/MEC de que os documentos seriam ao mesmo tempo **obrigatórios** e **complementares**. Na visão daquele órgão de controle, os referidos documentos só poderiam ser de uma ou de outra categoria.

131. Aduziu, ademais, que a adoção do entendimento daquela Consultoria poderia levar ao extremo de o GAT aprovar com condicionante pleito que não apresentasse nenhum dos documentos obrigatórios.

132. Enfatizou que a busca de esclarecimentos adicionais, para além dos documentos obrigatórios, é prerrogativa do GAT, também constante do § 1º do art. 3º do Decreto 7.423/2010, já que “poderá solicitar documentos, diligências e medidas necessárias à instrução do processo e esclarecimento de situações”; que, não fosse esse o entendimento, o GAT exerceria mera função cartorária, sem análise material dos elementos recebidos.

133. Refutou a alegação de que a exigência de documentos complementares não poderia prescindir de especificação de quais seriam eles, apontando que, dado o caráter abstrato da norma, não seria possível que ela, já em seu corpo, informasse quais seriam os referidos documentos, especialmente porque, na visão da CGU, o caráter de complementariedade diz respeito justamente a informações adicionais que visem suprir determinadas lacunas deixadas justamente pelos documentos apresentados.

134. Em exame, extrai-se do art. 3º, § 5º, do Decreto 7.423/2010, que o referido dispositivo visou tão somente autorizar ao GAT que buscasse elementos adicionais mesmo na hipótese de os pleiteantes terem apresentado, no campo formal, todos os documentos constantes do art. 4º ou 5º, conforme o caso.

135. E isso tem muito sentido, pois os documentos enumerados no Decreto, por certo, não se destinam ao atendimento de mera exigência burocrática. Ao contrário, propõem-se eles a fornecer subsídios que permitam ao GAT chegar a determinadas conclusões acerca do atendimento dos

requisitos das normas de regência. Em outros termos, cada documento enumerado na norma deve trazer uma carga informativa que, se ausente ou incompleta, deve ensejar a busca de informações que a complete.

136. Assim sendo, a título de exemplo, não basta que determinado documento apresentado consigne em seu cabeçalho o termo “*norma aprovada pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada que discipline seu relacionamento com a fundação de apoio especialmente quanto aos projetos desenvolvidos com sua colaboração*” para que seja automaticamente considerado atendido o comando do art. 4º, inciso V, do Decreto 7.423/2010.

137. Ao contrário, em face de qualquer dúvida do GAT acerca da suficiência da norma aprovada para regular o relacionamento em questão, pode aquele grupo de apoio buscar informações complementares antes de aprovar o requerimento, com suporte justamente no art. 3º, § 5º, do Decreto 7.423/2010. Em resumo, o dispositivo visa afastar qualquer interpretação que conduza à conclusão de que a simples apresentação de documentos, por si, já implique aprovação do pleito.

138. Apesar disso, há alguma razão da Conjur/MEC em alegar que não poderiam ser requeridos documentos adicionais aos constantes dos róis exaustivos dos artigos 4º e 5º. Entretanto, esse apontamento merece ressalva, pois a referência a documentos complementares, como já destacado, não visa ampliar o campo de exigências estabelecido pelos referidos artigos, mas tão somente preencher lacunas daqueles mesmos documentos, como no exemplo citado no item 136 acima.

139. Ainda para ilustrar, em sentido oposto, não seria admissível, por exemplo, a cobrança de documentos ditos complementares para comprovar a “capacidade econômico-financeira da fundação” ou a sua “localização na mesma unidade federativa da Ifes a ser apoiada”, exatamente porque essas exigências extrapolariam os róis exaustivos dos artigos 4º e 5º do Decreto 7.423/2010.

140. Examinado o alcance do termo “documentos complementares”, passa-se à análise da possibilidade de aprovação condicional. Apesar de a questão não ter sido levantada – nem pela CGU nem pela Conjur/MEC, considera-se que o Decreto não previu tal hipótese.

141. Nesse sentido, ao estabelecer que o “*pedido de registro e credenciamento da fundação de apoio poderá ter **aprovação condicionada** à apresentação de documentos complementares necessários à instrução do processo*”, o § 5º do art. 3º do Decreto 7.423/2010 não criou a figura da aprovação condicionada, ainda que presente o termo em seu corpo.

142. De forma diversa, o termo “aprovação condicionada” apenas informa que, a despeito de o pleiteante ter apresentado todos os documentos exigidos nos artigos 4º ou 5º, pode o GAT ainda impor **condições adicionais**, exigindo documentos complementares no caso de lacunas nos documentos protocolados antes de eventualmente aprovar o pleito. Não se tratou, pois, de criação de nova modalidade de aprovação.

143. Ademais, a aprovação condicionada já autorizaria que a fundação de apoio firmasse contratos e convênios com a Ifes apoiada, ainda que, conforme destacado nesta instrução, a exigência de documentos complementares busque, por sua essência, permitir ao GAT que construa o real juízo de valor acerca do atendimento dos requisitos da norma.

144. Nesse sentido, uma fundação de apoio poderia, como exemplo, ter seu registro aprovado de forma condicionada, firmar diversos contratos e/ou convênios e depois não atender à condicionante. Veja-se que, neste caso, eventuais prejuízos seriam irreversíveis, uma vez que já assinados aqueles instrumentos antes de atender todas as condições normativas.

145. Outrossim, como já destacado, a imposição de condições adicionais deve visar sempre o preenchimento de lacunas atinentes a deficiências verificadas nos documentos obrigatórios constantes dos róis exaustivos da norma. Assim, se qualquer documento complementar só pode ser exigido se os obrigatórios não forem suficientes para comprovar a realidade a que se destinam, não é crível que, ante

a sua ausência, sejam aprovados os pleitos, ainda que sob a denominação “aprovação condicionada”.

146. Apesar disso, esta constatação não macula, de forma específica, a gestão dos responsáveis arrolados nestas contas, tendo em vista que as decisões foram tomadas por colegiado próprio (GAT), integrado não só por membros do Ministério da Educação como também do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, conforme art. 2º, inciso III, da Lei 8.958/94.

147. Entretanto, para que sejam evitadas novas ocorrências do gênero, propõe-se dar ciência ao Ministério da Educação e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações de que a eventual insuficiência dos documentos apresentados pelos pleiteantes de que tratam os artigos 4º e 5º do Decreto 7.423/2010 que justifique a requisição de documentos complementares à instrução do processo, tal qual previsto no § 5º do art. 3º da mesma norma, não autoriza a aprovação do pleito, ainda que sob a denominação “aprovação condicionada”, dada a falta de previsão normativa.

148. Propõe-se, ademais, o envio de cópia desta instrução aos órgãos envolvidos, acompanhada da decisão que a avalie.

## CONCLUSÃO

149. Considerando a análise realizada e a opinião do órgão de controle interno, propõe-se julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis apontados na tabela seguinte, dando-lhes quitação, nos termos dos artigos 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU, em face das impropriedades verificadas em suas gestões (itens 17-87 desta instrução):

Responsável	Função	Constatações
Marcelo Machado Feres	Secretário de Educação Profissional e Tecnológica	1.1.1.1 a 1.1.1.5
Eline Neves Braga Nascimento	Secretário de Educação Profissional e Tecnológica	1.1.1.2 a 1.1.1.5
Marcos Antonio Viegas Filho	Secretário de Educação Profissional e Tecnológica	
Jesualdo Pereira Farias	Secretário de Educação Superior	3.1.1.2 e 3.1.1.6
Paulo Monteiro Vieira Braga Barone	Secretário de Educação Superior	

150. Cabe registrar que os fatores motivadores das ressalvas dos responsáveis consistiram em problemas generalizados associados com falhas em prestações de contas, falta de oferta de vagas do Pronatec Bolsa-Formação por parte de entes federados que já receberam os competentes recursos federais, falta de transparência de programas, falha de monitoramento do Pronatec Bolsa-Formação, deficiência nos critérios de distribuição dos recursos do PNAES por parte da Sesu e inércia não justificada da Sesu em estabelecer normas gerais de relacionamento das Ifes com suas fundações de apoio. As referidas motivações estão expressas em matriz específica (peça 8), conforme orientação contida no § 5º do art. 8º da Resolução – TCU 234/2010, alterada pela Resolução – TCU 244/2010.

151. Quanto aos demais gestores integrantes do rol de responsáveis, propõe-se julgar regulares as suas contas.

152. Avaliou-se, ademais, duas informações da CGU que, apesar de constituírem desconformidades, não foram tratadas como constatações em razão de a Conjur/MEC aventar invasão de competência por parte daquele órgão de controle. De início, constatou-se que a aventada invasão não ocorreu, tendo em vista que a CGU se limitou a realizar o exame de legalidade dos atos de gestão, em perfeita consonância o correspondente mandato constitucional (itens 88-148 desta instrução).

153. No mérito, verificou-se que as informações da CGU estava suportada em elementos fáticos e jurídicos que davam consistência a seus apontamentos. Entretanto, por se associar a responsabilidades que não poderiam ser imputadas, de forma específica, aos gestores cujas contas são analisadas, considerou-se que as informações não deveriam macular o julgamento de suas contas.

154. A despeito desse posicionamento, considerou-se necessário dar ciência:

a) à Consultoria Jurídica do Ministério da Educação de que a eventual presença de discussão jurídica acerca de ato de gestão não implica invasão de competência da CGU, tal qual defendido no PARECER n. 01154/2017/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 28/7/2017, e no PARECER n. 00955/2017/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 27/6/2017, mas que, ao contrário, constitui cumprimento da obrigação constitucional daquele órgão de controle interno de apoiar o TCU;

b) ao Ministério da Educação de que a continuidade do PNAES nos exercícios subsequentes deve estar condicionada à superveniência de lei ou medida provisória que autorize de forma específica o Programa;

c) ao Ministério da Educação e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações de que a eventual insuficiência dos documentos apresentados pelos pleiteantes de que tratam os artigos 4º e 5º do Decreto 7.423/2010 que justifique a requisição de documentos complementares à instrução do processo, tal qual previsto no § 5º do art. 3º da mesma norma, não autoriza a aprovação do pleito, ainda que sob a denominação “aprovação condicionada”, dada a falta de previsão normativa para tal aprovação.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

155. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas dos responsáveis a seguir, dando-lhes quitação:

a.1) Eline Neves Braga Nascimento, CPF 741.866.124-04 e Marcos Antônio Viegas Filho, CPF 021.893.894-29, em razão das seguintes falhas:

a.1.1) elevados saldos de reprogramação financeira do Programa Pronatec Bolsa-Formação, em decorrência de descompasso entre os repasses de recursos federais e a efetiva execução do objeto por parte dos entes beneficiários (Constatação 1.1.1.2 do Relatório de Auditoria de Gestão);

a.1.2) falta de transparência sobre as aplicações de recursos e a execução do Programa Pronatec Bolsa-Formação (Constatação 1.1.1.3 do Relatório de Auditoria de Gestão);

a.1.3) falta de formalização de critérios para que os ofertantes comprovem a veracidade das informações que desejam retificar no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), com suporte no que dispõe a Portaria MEC 41/2016, bem como de metodologia das correspondentes análise e validação desses dados pelo Ministério da Educação (Constatação 1.1.1.4 do Relatório de Auditoria de Gestão);

a.1.4) falhas no monitoramento, supervisão e avaliação do Programa Pronatec Bolsa-Formação (Constatação 1.1.1.5 do Relatório de Auditoria de Gestão);

a.2) Marcelo Machado Feres, em razão das falhas discriminadas nos subitens “a.1.1” a “a.1.4” acima e da presença disseminada de inconsistências nos pareceres técnicos emitidos pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) acerca do nível de execução do Programa Pronatec Bolsa-Formação (Constatação 1.1.1.1 do Relatório de Auditoria de Gestão);

a.3) Jesualdo Pereira Farias e Paulo Monteiro Vieira Braga Barone, em razão das seguintes constatações:

a.3.1) adoção de critério de distribuição dos recursos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) que não considera a necessidade proporcional das Ifes, sopesando a demanda aproximada por assistência estudantil em cada uma delas (Constatação 3.1.1.2 do Relatório de Auditoria de Gestão);

a.3.2) inércia do Ministério da Educação em regulamentar o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com as suas fundações de apoio, conforme previsão do art. 1º-C da Lei 8.958/94, e em desenvolver o sistema online de que tratam o art. 12-A do Decreto 7.423/2010 e o art. 18 do Decreto 8.240/2014 (Constatação 3.1.1.6 do Relatório de Auditoria de Gestão).

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas dos Srs. Gilberto Gonçalves Garcia, CPF 152.520.431-91; Eduardo Deschamps, CPF 561.317.049-53; Felipe Sartori Sigollo, CPF 301.964.098-96; Manuel Fernando Palacios da Cunha e Melo, CPF 504.481.457-15; Geraldo Andrade de Oliveira, CPF 035.142.494-66; Ivana de Siqueira, CPF 210.485.411-34; Arnóbio Marques de Almeida Júnior, CPF 183.138.502-30; Regina Alcantara de Assis, CPF 059.981.231-15; Luiz Carlos da Silva Ramos, CPF 536.108.497-20; Luiz Claudio Costa, CPF 235.889.696-91; Maria Helena Guimaraes de Castro, CPF 059.237.468-83; Wagner Vilas Boas de Souza, CPF 647.213.611-49; Rossieli Soares da Silva, CPF 659.111.130-15; Gustavo Mauricio Esteveo de Azevedo, CPF 279.317.814-49; Paulo Gabriel Soledade Nacif, CPF 341.445.285-53; Rita Gomes do Nascimento, CPF 455.764.403-15; Mauricio Eliseu Costa Romão, CPF 075.830.794-20; Geraldo Grossi Junior, CPF 460.022.009-91; Marcos Silva Ozorio, CPF 755.514.207-44; Luciane Tisbierek de Carvalho, CPF 294.011.600-82; Merched Cheheb de Oliveira, CPF 700.371.081-15; Samantha Almeida Gomes, CPF 002.057.161-56; Dulce Maria Tristao, CPF 164.380.271-20; Marco Antonio de Oliveira, CPF 005.863.418-54; Adriano Almeida Dani, CPF 699.456.246-87; Walisson Maurício de Pinho Araújo, CPF 723.017.591-72; Antonio Leonel da Silva Cunha, CPF 141.612.730-53; Juliana Rabelo, CPF 282.393.358-10; Iara Ferreira Pinheiro, CPF 000.894.661-28; Carlos Artur de Carvalho Areas, CPF 007.291.117-41 e Ivone Costa de Oliveira, CPF 324.744.071-20, dando-lhes quitação plena;

c) dar ciência à Consultoria Jurídica do Ministério da Educação de que o exame de atos de gestão por parte da Controladoria Geral da União, ainda que envolva acidentalmente a interpretação jurídica, não implica invasão de competência da Advocacia Geral da União, tal qual defendido no PARECER n. 01154/2017/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 28/7/2017, e no PARECER n. 00955/2017/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 27/6/2017, mas que, ao contrário, constitui cumprimento da obrigação constitucional daquele órgão de controle de apoiar o TCU;

d) dar ciência ao Ministério da Educação de que a continuidade do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) nos exercícios subsequentes à deliberação do TCU que avalie este exame técnico deverá estar condicionada à superveniência de lei ou medida provisória que autorize de forma específica o Programa, em consonância com o art. 26 da Lei Complementar 101/2000 (LRF);

e) dar ciência ao Ministério da Educação e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações de que a eventual insuficiência dos documentos apresentados pelos pleiteantes de que tratam os artigos 4º e 5º do Decreto 7.423/2010 que justifique a requisição de documentos complementares à instrução do processo, tal qual previsto no § 5º do art. 3º da mesma norma, não autoriza a aprovação do pleito, ainda que sob a denominação “aprovação condicionada”, dada a falta de previsão normativa para tal modalidade de aprovação;



f) encaminhar cópia desta instrução e dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Controladoria Geral da União, à Consultoria Jurídica do Ministério da Educação, ao Ministério da Educação e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

Secex Educação, em 18 de junho de 2019.

*(Assinado eletronicamente)*

Charles Santana de Castro

AUFC – Mat. 9432-3