

TC 028.538/2017-0

Prestação de Contas

Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE-ME)

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora,

Trata-se de prestação de contas anuais da Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE-ME), relativa ao exercício de 2016, consolidando a gestão do Gabinete do Ministro (GM-ME), do Conselho Nacional de Educação (CNE), da Secretaria de Educação Básica (SEB), da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), da Secretaria de Educação Superior (SeSu), da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) e da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres).

2. O Relatório de Auditoria Anual de Contas produzido pela Controladoria-Geral da União apontou as seguintes constatações:

a) inconsistências na emissão dos pareceres técnicos, pela Setec, quanto ao cumprimento do objeto no âmbito de Termos de Execução Descentralizada (TED) firmados com recursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec);

b) elevados saldos de reprogramação financeira;

c) ausência de transparência na divulgação de informações sobre a aplicação dos recursos e a execução do objeto do Pronatec Bolsa-Formação;

d) fragilidades na comprovação das alterações de situação de matrícula para fins de revisão dos pareceres técnicos emitidos pela Setec;

e) falhas no monitoramento, supervisão e avaliação do Pronatec Bolsa-Formação;

f) ausência de efetivo acompanhamento e avaliação do Pronatec por parte dos órgãos da estrutura de governança relacionados à Educação Profissional e Tecnológica;

g) deficiência na atuação da Sesu/MEC como órgão supervisor do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), e desconformidade da metodologia de alocação de recursos do PNAES nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES);

h) 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;

i) 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.

3. A SecexEducação analisou as constatações acima e propõe, em uníssono, ressaltar as contas dos Srs. Marcos Antônio Viegas Filho, Marcelo Machado Feres, Jesualdo Pereira Farias e Paulo Monteiro Vieira Braga Barone, bem como da Sra. Eline Neves Braga Nascimento. Para os demais responsáveis, a proposta é de julgar regulares as contas, constando, ainda, do encaminhamento, sugestão de ciência acerca de falhas identificadas.

4. A meu ver, mostra-se adequada a ressalva às contas como proposto no certificado de auditoria emitido pela Secretaria Federal de Controle Interno (peça 6), acompanhado pela unidade técnica em sua análise, haja vista que as constatações evidenciam falhas que, se não possuem o condão de macular a gestão como um todo, ao menos revelam fragilidades na execução do Pronatec, do PNAES e no relacionamento entre as IFES e suas fundações de apoio.

5. De se ressaltar, como registrou a unidade técnica, que este Tribunal realizou dois grandes trabalhos de auditoria no Pronatec em 2015 (TC 019.154/2015-1 e TC 024.329/2015-0), cujas conclusões evidenciaram a existência de problemas na implementação do referido programa, os quais, embora distintos dos apontados pelo órgão de controle interno, reforçam a precariedade na execução das ações.

6. No caso do PNAES, a constatação descrita na letra “g” retro indica a ausência de avaliação pelo MEC e pelas IFES dos resultados obtidos por meio do auxílio prestado aos estudantes contemplados no âmbito do referido programa, bem assim acerca da adequação na distribuição dos recursos entre as diversas áreas previstas na legislação (moradia, alimentação, transporte, saúde, cultura, esporte, etc.).

7. Quanto às impropriedades atinentes ao relacionamento das IFES com suas fundações de apoio, este Tribunal já se debruçou sobre o tema, sendo oportuno mencionar o paradigmático Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário, proferido no TC 017.177/2008-2, resultante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), ocasião em que esta Corte de Contas expediu diversas determinações com vistas à regulamentação do assunto.

8. A CGU encaminhou, em anexo ao Relatório Anual de Auditoria de Contas, o Relatório de Consolidação de Auditorias sobre o Processo de Relacionamento entre Instituições Federais de Ensino Superior e Fundações de Apoio (peça 5, p. 107-159), produto de fiscalizações realizadas em 29 IFES.

9. De acordo com o referido documento, 97% das instituições auditadas possui normativo sobre o relacionamento entre a IFES e as fundações de apoio (peça 5, p. 122), indicando aderência maciça à orientação do Tribunal sobre a necessidade de regulamentação do tema. Nesse sentido, a despeito das falhas pontuais apontadas pelo órgão de controle interno, afigura-se dispensável a adoção de medidas quanto à atuação da Sesu nestas contas anuais, sendo suficiente a atuação deste Tribunal ao identificar casos concretos de desobediência aos normativos que regem a matéria.

10. A partir desse ponto, passo a tecer considerações acerca da proposta de ciência contida na letra “d” do encaminhamento, fruto de discussões travadas entre a CGU e a Consultoria Jurídica do MEC sobre a ausência de normativo que confira amparo legal ao PNAES.

11. Conforme se extrai do parecer da Consultoria Jurídica do MEC anexado ao relatório da CGU (peça 5, p. 162), o órgão de controle interno instou o ministério a se manifestar acerca da seguinte ocorrência:

“conclusão do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201700401, da Secretaria Federal de Controle Interno, em caráter preliminar, no sentido de que o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES nas Universidades Federais, mediante o Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, não teria amparo legal, contrariando o artigo 26 da Lei Complementar nº 101, de 2010, Lei de Responsabilidade Fiscal, e ofendendo o princípio da legalidade, uma vez que o Decreto nº 7.416, de 30 de dezembro de 2010, que regulamenta os arts. 10 e 12 da Lei nº 12.155, de 23 de dezembro de 2009, não abrangeria toda a extensão dos benefícios mencionados no Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que disciplina o PNAES”.

12. Em suma, a celeuma refere-se à inexistência, no entendimento da CGU, de lei que autorize de forma específica o PNAES, haja vista tratar-se de programa que cria despesas para a União, situação que contraria o disposto no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), segundo o qual:

“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”.

13. O MEC sustenta que o pagamento das bolsas criadas pelo PNAES, regulamentadas por meio do Decreto 7.234/2010, encontra amparo nos arts. 10 e 12 da Lei 12.155/2009, abaixo transcritos:

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:

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:

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.

14. Caso se tomasse por parâmetro o disposto na ementa da Lei 12.155/2009, não seria possível inferir que o normativo albergaria o pagamento das bolsas do PNAES, haja vista dispor sobre a concessão de Bônus Especial de Desempenho Institucional - BESP/DNIT aos servidores do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT; alterar as Leis nºs 11.171, de 2 de setembro de 2005; 10.997, de 15 de dezembro de 2004; 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; e 11.507, de 20 de julho de 2007, e dar outras providências. Da mesma forma, a existência de regulamento específico para os arts. 10 e 12, aprovado por meio do Decreto 7.416/2010 afastaria a interpretação pretendida pelo MEC.

15. Entretanto, no intuito de avaliar a existência de conexão entre o disposto no art. 10, inciso I, acima transcrito, e as bolsas pagas no âmbito do PNAES, examinei o trâmite do Projeto de Lei 5.245/2009 CD, convertido na Lei 12.155/2009. A referência mais próxima consta de trecho do Parecer da Comissão de Educação e Cultura, cujo teor, por esclarecedor, reproduzo a seguir:

Outrossim a ampliação de vagas nas instituições federais tem produzido o desejável resultado de incluir **estudantes de baixa renda, que necessitam de apoio para sua permanência na vida acadêmica**. O Ministério da Educação tem destinado recursos para apoiar **ações de permanência**, mas o sistema federal de instituições de educação superior ainda não dispõe de sustentação legal para permitir a concessão de bolsas a esses

estudantes. Esta proposição vem conceder essa autorização e determina, em seu artigo 12, que o Poder Executivo disciplinará as concessões. Desse modo, tanto a permanência dos estudantes de baixa renda quanto as atividades que promovem maior integração das universidades com a sociedade ganharão dispositivos de regulamentação com importante impacto positivo na ampliação da efetividade das ações das instituições federais de educação superior.

16. De acordo com o previsto no art. 1º do Decreto 7.234/2010, que regulamentou o PNAES, o programa tem como finalidade, por meio de ações de assistência estudantil, **ampliar as condições de permanência** dos jovens na educação superior pública federal. Desse modo, ainda que a descrição dos objetivos da Lei 12.155/2009 não mencione explicitamente o PNAES, hermeneuticamente é possível afirmar que as bolsas previstas no art. 10, inciso I, do referido normativo abarcariam o benefício pretendido pelo programa.

17. Ainda que não se admita tal esforço hermenêutico para conferir legalidade ao PNAES, cumpre esclarecer que tanto a Lei 10.172/2001, vigente à época da criação do programa, quanto a Lei 13.005/2014, que aprovou o atual Plano Nacional de Educação, contêm, em seus anexos, metas cujas estratégias contemplam a assistência estudantil, conforme abaixo transcrito:

Lei 10.172/2001

4.4 - Financiamento e Gestão da Educação Superior

34. Estimular a adoção, pelas instituições públicas, **de programas de assistência estudantil**, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico.

Lei 13.005/2014

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Estratégias:

12.5) ampliar as políticas de inclusão e de **assistência estudantil** dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e **ampliar as taxas de acesso e permanência** na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;

18. Como se vê, o arcabouço legal acima transcrito trata da assistência estudantil como forma de incentivo à permanência dos estudantes em condição de vulnerabilidade social, coadunando-se com a regulamentação proposta pelo Decreto 7.234/2010 e servindo, portanto, de suporte legal para a validade do referido normativo.

19. Assim, considero que a ausência de menção à natureza de regulamentação específica de criação do programa no decreto não afasta sua legalidade e aptidão para produzir efeitos no mundo jurídico, razão pela qual entendo dispensável a emissão da ciência cogitada pela unidade técnica. Ademais, de se ressaltar os possíveis prejuízos advindos de eventual suspensão no pagamento da bolsa aos estudantes beneficiados, em decorrência da não adoção de medidas que sequer se encontram sob controle absoluto do Poder Executivo, a quem caberia aguardar o trâmite legislativo de projeto destinado a tratar especificamente do PNAES.

20. Para além das considerações acima, verifiquei a existência do Projeto de Lei 3.375/2015, que institui a Política de Assistência Estudantil no âmbito da educação superior pública federal, já aprovado no Senado Federal e em trâmite na Câmara dos Deputados, o que reforça a desnecessidade de intervenção deste Tribunal com vistas a condicionar a continuidade do PNAES à legitimação do programa por meio de lei ou medida provisória.

21. Da mesma forma, penso ser dispensável a cientificação indicada na letra “d” da proposta formulada para estas contas anuais, por entender que a existência de divergência de entendimento entre a Consultoria Jurídica do MEC e a CGU não se amolda às situações que autorizam a expedição de ciência por este Tribunal, previstas no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, a seguir transcrito:

Art. 7º O Tribunal poderá dar ciência à unidade jurisdicionada da ocorrência de falhas formais ou descumprimento de leis, normas ou jurisprudência que não tenham ensejado aplicação de multa, determinação ou recomendação, de modo a serem adotadas medidas de prevenção à ocorrência de outras semelhantes.

22. O simples entendimento por parte da Consultoria Jurídica de que a CGU não teria *expertise* jurídica para opinar sobre a legalidade do PNAES não constitui razão suficiente para que este Tribunal intervenha na questão, além de não caracterizar conduta que autorize a expedição de ciência na forma preconizada pelo normativo que rege a matéria.

23. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com o encaminhamento sugerido pela SecexEducação, à exceção das medidas cogitadas nas letras “c” e “d”.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Procurador