

TC 035.740/2012-4

Tipo: Processo de contas anual referente ao exercício de 2011

Unidade jurisdicionada: Secretaria de Educação Superior

Vinculação: Ministério da Educação

Responsáveis: Maria Paula Dallari Bucci (CPF: 103.769.228-42); Luiz Claudio Costa (CPF: 235.889.696-91); Paulo Roberto Wollinger (CPF: 375.394.509-91); José Rubens Rebelatto (CPF: 867.117.688-68); Adriana Rigon Weska (CPF: 346.917.231-53); Maria Fernanda Nogueira Bittencourt (CPF: 602.966.901-04); Paula Branco de Mello (CPF: 490.076.106-00); Simone Horta Andrade (CPF: 010.378.676-70); Thiago Miguel Sabino de Pereira Leitão (CPF: 215.470.448-45); Jeanne Liliane Marlene Michel (CPF: 028.543.778-00)

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anual da Secretaria de Educação Superior (SESu), unidade integrante da estrutura do Ministério da Educação (MEC), relativo ao exercício de 2011.
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 117/2011.
3. A unidade jurisdicionada foi instituída por meio do Decreto 99.678/1990 com o nome de Secretaria Nacional de Educação Superior. Em 1996, com a entrada em vigor do Decreto 1.917/1996, o órgão passou a se chamar Secretaria de Educação Superior. Ao longo do exercício de 2011 houve um processo de reestruturação no MEC, o que alterou a estrutura regimental da SESu e transferiu parte das competências da unidade para a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), nos termos do Decreto 7.480, de 16/4/2011, que revogou o Decreto 6.320/2007.
4. Nesse sentido, a Diretoria de Regulação e Supervisão da Educação Superior deixou de compor o quadro técnico da SESu para fazer parte da estrutura da Seres, de modo que aquela passou a ser composta por três diretorias a partir de 2011: a) Diretoria de desenvolvimento da rede de instituições federais de ensino superior; b) Diretoria de políticas e programas de graduação; e c) Diretoria de hospitais universitários federais.
5. A SESu é a unidade do MEC responsável por planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior. Além disso, a unidade jurisdicionada (UJ) participa do processo de expansão e manutenção das universidades federais e do desenvolvimento de políticas de inclusão de setores tradicionalmente excluídos do ensino superior no país (peça 3, p. 27 e 43).
6. Neste exercício, as principais ações realizadas pela SESu a fim de dar cumprimento a suas competências ocorreram no âmbito da execução do Programa Brasil Universitário, no qual insere m-se, por exemplo, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Programa Universidade para Todos (ProUni), a concessão de financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), e o Programa Nacional de

Reestruturação dos Hospitais Universitários (REHUF) (peça 3, p. 43 – 49 e 57).

7. Ademais, conforme constante no relatório de gestão da SESu, em 2011, visando ampliar as atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como acessibilidade e inclusão, a UJ apoiou diversos projetos, que na visão do órgão, proporcionaram aumento da qualidade acadêmica, tais como: o Programa de Extensão Universitária (PROEXT), o Programa de Acessibilidade na Educação Superior (INCLUIR) e o Programa Nacional de Assistência ao Estudante nas Universidades Estaduais (PNAEST) (peça 3, p. 57).

EXAME TÉCNICO

8. No exame das presentes contas, assim como realizado nas contas de 2013, será dada ênfase na análise dos componentes e dos indicadores de gestão elaborados pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e consolidados pela SESu em seu relatório de gestão em cumprimento ao Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário, em razão da necessidade de acompanhamento de tais dados por parte deste Tribunal.

9. Também será enfatizada a avaliação da gestão das transferências voluntárias da SESu, em razão de terem sido objeto de constatações por parte da CGU e do TCU nas últimas duas contas da unidade constituídas para julgamento por este Tribunal e ainda apresentarem deficiências relevantes para a gestão da secretaria.

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

10. Após o exame dos documentos acostados aos autos, constatou-se que o processo de contas contém os elementos relacionados no art. 13 da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e na Decisão Normativa – TCU 117/2011, aplicáveis ao exercício de 2011.

II. Rol de responsáveis

11. Na tabela 1 estão listados os dados dos responsáveis pela SESu ao longo do exercício de 2011, conforme disposto no art. 10 da Instrução Normativa – TCU 63/2010 (peça 2).

Tabela 1 – Rol de Responsáveis

Natureza da responsabilidade	Nome	CPF	Período
Secretário(a) de Educação Superior (dirigente máximo da unidade)	Maria Paula Dallari Bucci (titular)	103.769.228-42	1/1 a 14/1/2011
	Luiz Claudio Costa (titular)	235.889.696-91	18/1 a 31/12/2011
	Paulo Roberto Wollinger (substituto)	375.394.509-91	1/1 a 7/1/2011
	José Rubens Rebelatto (substituto)	867.117.688-68	11/1 a 31/12/2011
	Adriana Rigon Weska (interina)	346.917.231-53	26/12 a 31/12/2011
Diretora de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior (DIFES)	Adriana Rigon Weska (titular)	346.917.231-53	1/1 a 31/12/2011
	Maria Fernanda Nogueira Bittencourt (substituta)	602.966.901-04	1/1 a 31/12/2011
Diretor(a) de Políticas e Programas de Graduação (DIPES/SESu)	Paula Branco de Mello (titular)	490.076.106-00	1/1 a 31/12/2011
	Simone Horta Andrade (substituta)	010.378.676-70	20/9 a 31/12/2011
	Thiago Miguel Sabino de Pereira Leitão (substituto)	215.470.448-45	1/1 a 20/9/2011
Diretor(a) de Hospitais	José Rubens Rebelatto (titular)	867.117.688-68	1/1 a 31/12/2011

Universitários e Residências de Saúde (DHR/SESu)	Jeanne (substituta)	Liliane	Marlene	Michel	028.543.778-00	1/1 a 31/12/2011
---	---------------------	---------	---------	--------	----------------	------------------

Fonte: Rol de responsáveis, peça 2

Elaboração: TCU/SecexEducação

III. Contas de exercícios anteriores e processos conexos

12. As contas dos exercícios anteriores foram julgadas pela Tribunal, conforme apresentado na tabela 2:

Tabela 2 – contas dos exercícios anteriores

Exercício	Número do TC	Acórdão
2010	026.642/2011-5	3.404/2014 – TCU - Plenário
2009	019.497/2010-5	1.561/2013 – TCU 2ª Câmara
2008	015.204/2009-0	1.829/2011 – TCU – 1ª Câmara
2007	013.363/2008-0	3.076/2010 – TCU – 2ª Câmara

Fonte: e-TCU

Elaboração: TCU/SecexEducação

13. Mediante análise dos processos de contas da SESU referente aos exercícios anteriores, como, por exemplo, 2009 (TC 019.497/2010-5) e 2010 (TC 026.642/2011-5), e ao exercício de 2013 (TC 000.461/2014-8), observa-se que o problema relativo ao elevado estoque de prestação de contas de convênios pendentes de análise por parte da Secretaria tem recebido destaque nas instruções realizadas pelas unidades técnicas do Tribunal ao longo dos últimos exercícios. Esse assunto será abordado no item VIII.

14. Em relação aos processos conexos, merecem destaque os TCs 017.204/2012-7 e 033.533/2014-8. Contudo, nenhum desses processos impactou a gestão da SESU no exercício de 2011.

15. O TC 017.204/2012-7 trata de denúncia solicitando a este Tribunal que intervenha no intuito de dar cumprimento ao Projeto de Lei 1.352/2008, de 29/9/2008, o qual, na visão da denunciante, apresenta melhorias para a formação profissional do geógrafo. Registra-se que esse TC foi apreciado pelo Plenário do TCU por meio do Acórdão 2554/2015.

16. Além da questão mencionada acima que se refere ao aprimoramento do currículo do curso de graduação de geografia, cabe registrar que está aumentando o número de casos noticiados a esta Corte de Contas sobre o descumprimento de conteúdos curriculares mínimos obrigatórios por parte das instituições de ensino, sendo, inclusive, objeto de representação formulada pelo MP/TCU. Como exemplo, citam-se os TCs 001.473/2013-1 e 002.140/2015-2. Todavia, ainda não houve apreciação do mérito pelo Tribunal nos processos citados.

17. Por sua vez, o TC 033.533/2014-8 decorre do Acórdão 3.404/2014 – TCU – Plenário (contas SESU/2010) e trata de determinação feita à SecexEducação com o seguinte teor:

1.8.1. determinar à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) que avalie a conveniência e oportunidade de autuar processo específico para discutir a possibilidade de que seja dispensada a determinação contida no acórdão 1.043/2006-Plenário, demonstrando, nesse caso, que os indicadores de gestão nele referidos encontram-se integralmente disponíveis em outros sistemas e/ou bases de dados acessíveis ao Tribunal.

18. Essa determinação decorre de proposta formulada por esta unidade técnica, no âmbito da análise da prestação de contas referente ao exercício de 2010, que propôs tornar insubsistente os itens 9.1 à 9.6 do Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário, por entender, naquele momento, que os indicadores exigidos por esse acórdão aos Institutos Federais de Ensino Superior encontram-se

insculpido de forma mais robusta em outros sistemas de dados acessíveis ao Tribunal.

18. A unidade técnica entendeu que quando foi proferido o Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário o entendimento do Tribunal era no sentido de que não haviam indicadores suficientes que avaliassem de forma satisfatória o desempenho das IFES.

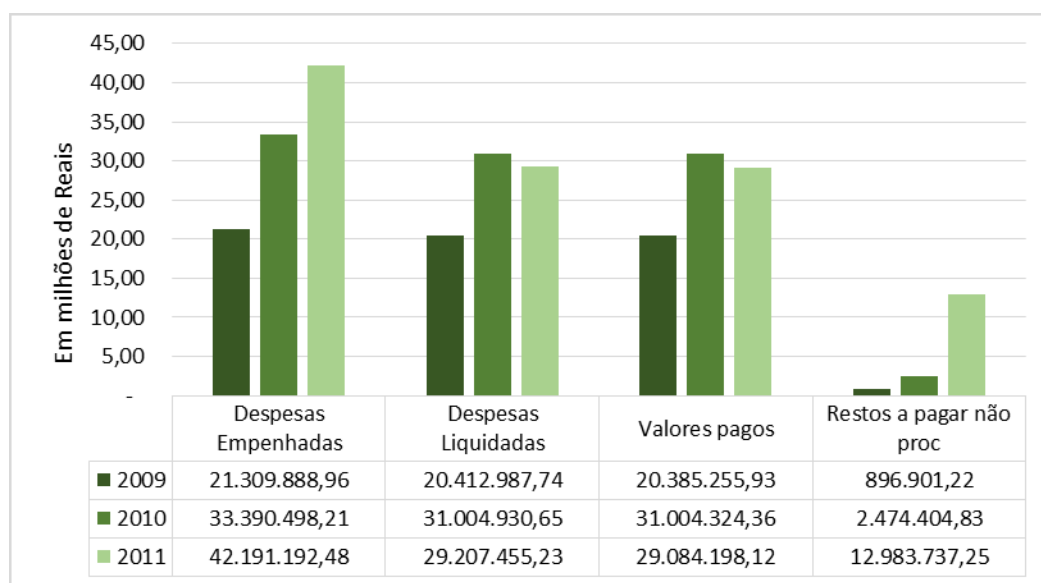
19. Contudo, com o surgimento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), por meio da Lei 10.861/2004, e do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC/MEC), bem como o amadurecimento dos gestores no que se refere à criação e utilização de indicadores de desempenho, foram criados bancos de dados e diversos indicadores para aferir a qualidade da educação superior nos seus mais diversos aspectos, como, por exemplo, o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), que englobam aqueles indicadores oriundos do Acórdão 1043/2006- TCU-Plenário.

20. Não obstante, cabe registrar que, até o momento, o TC 033.533/2014-8 ainda não foi apreciado pelo TCU, pois está aguardando instrução pela SecexEducação.

IV. Avaliação da execução orçamentária e financeira

19. Nos exercícios de 2009, 2010 e 2011, verificou-se a seguinte execução orçamentária e financeira por parte da SESu:

Gráfico 1 – Desempenho orçamentário da SESu nos exercícios de 2009, 2010 e 2011



Elaboração: TCU/SecexEducação

Fonte: Sistema Siafi Gerencial (consulta construída; grupo: public mensal; tipo de valor: saldo atual; mês de referência 14; UG Executora 150011)

Nota: para fins de comparação, os valores foram atualizados do ano base até dezembro de 2011 pelo índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE). Os cálculos foram realizados com o suporte da Calculadora do cidadão, constante no sítio do Banco Central do Brasil: www3.bcb.gov.br/CALCIDA DAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice

20. Por meio do orçamento autorizado no exercício de 2011 a SESu empenhou despesas no valor R\$ 42.191.192,48, o que representa um acréscimo de aproximadamente 26,3% em relação a 2010. Desse total, foram liquidados 69,22% e pagos 68,93%.

21. A partir das informações constantes no Gráfico 1, observa-se que em 2011 houve decréscimo de aproximadamente 6% no valor das despesas liquidadas pela SESu em relação ao exercício anterior. Tal fato pode ser explicado pelo grande volume de recursos contingenciados

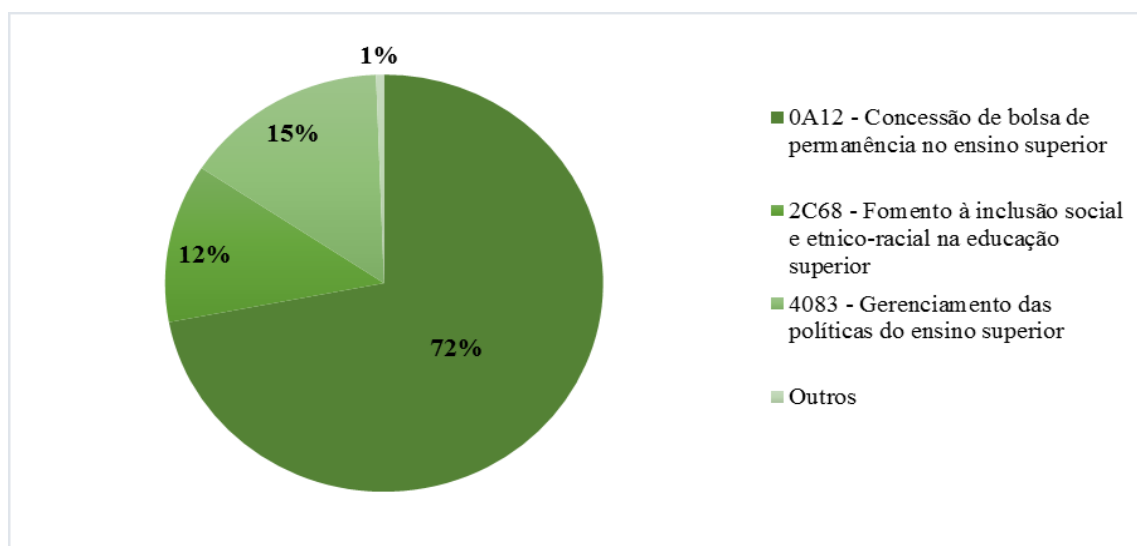
referente às ações orçamentárias sob responsabilidade da SESu no exercício de 2011 (peça 3, p. 85).

V. Principais programas e ações orçamentárias sob responsabilidade da UJ

22. Em 2011, dentro das atribuições do Ministério da Educação, no que diz respeito ao Plano Plurianual 2008-2011, a SESu ficou responsável pela execução o Programa 1073 (Brasil Universitário), composto de projetos de ampliação, expansão e modernização das universidades federais e estaduais, bem como de atividades concernentes ao funcionamento das instituições de ensino superior e ao apoio a estudantes de cursos de graduação.

23. No que se refere às ações orçamentárias executadas pela SESu no âmbito do Programa Brasil Universitário, destacam-se, pela sua materialidade em relação às despesas liquidadas, as ações 0A12 (Concessão de bolsa de permanência no ensino superior) e 4083 (Gerenciamento das políticas do ensino superior), conforme disposto no gráfico 2.

Gráfico 2 – Principais ações orçamentárias executadas pela SESu em 2011 – participação na despesa liquidada



Fonte: Siafi Gerencial (consulta construída; grupo: public mensal; tipo de valor: saldo atual; mês de referência 14; Programa 1073; UG Executora 150011)

24. Relacionam-se abaixo as principais ações elencadas no gráfico 2:

25. Ação 0A12 – Concessão de bolsa de permanência no ensino superior: sua finalidade é propiciar a permanência de estudantes selecionados segundo os critérios da ação Universidade para Todos – ProUni, no ensino superior, e a forma de execução se dá por meio da concessão de bolsas diretamente ao beneficiado segundo normas definidas em regulamento do MEC. Segundo a SESu, a meta prevista para a ação 0A12 era a concessão de 8.879 bolsas de estudo, porém a meta realizada foi de 5.144 (58%). A Secretaria informou que todos os estudantes aptos ao recebimento da Bolsa Permanência que poderiam solicitar o benefício foram atendidos e que o não atingimento de 100% ocorreu em razão do não enquadramento dos solicitantes nas condições de concessão na ocasião do pagamento (peça 3, p. 69).

26. Ação 2C68 – Fomento à inclusão social e étnico-racial na educação superior: sua finalidade é dar apoio financeiro a projetos educacionais apresentados pelas instituições públicas de educação superior, por meio de ações que potencializem o ingresso, o desenvolvimento e o sucesso de estudantes, em especial os oriundos de escolas públicas, negros, indígenas e pessoas com necessidades educacionais especiais. Em 2011, a Ação 2C68 apoiou três programas: o Programa Extensão Universitária (PROEXT), o Programa de Acessibilidade na Educação Superior (INCLUIR) e o Programa Nacional de Assistência Estudantil para as instituições de educação superior públicas estaduais (PNAEST) (peça 3, p. 75).

27. Ação 4083 – Gerenciamento das políticas de ensino superior: sua finalidade é dar suporte ao planejamento, à formulação de políticas, à avaliação e ao controle das ações pertinentes ao ensino de graduação, à pesquisa e à extensão, no seu âmbito de atuação, visando aprimorar as ações ligadas à política nacional de educação superior (peça 3, p. 85). De acordo com a SESu, dentre as ações executadas destacam-se: a emissão de passagens e o pagamento de diárias da Secretaria, o aporte de recursos para a Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA/MEC, cujo objetivo principal foi realizar o monitoramento das obras do programa de reestruturação das IFES, o aporte de recursos para a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), que teve a finalidade de atualizar processos gerenciais, metodológicos e organizacionais aplicáveis à gestão e à formulação de nova política de educação superior no Brasil (peça 3, p. 85).

VI. Avaliação da estrutura de governança e de controle internos

28. A análise do sistema de controles internos administrativos implementado pela SESu (peça 5, p. 4 – 9) foi realizada pela equipe de auditoria da CGU, que apontou como inadequados os componentes Avaliação de risco e Monitoramento implementados pela Secretaria (peça 3, p. 8 – 9), conforme consta na tabela 3.

29. A CGU avaliou a área de transferências voluntárias e a de Programas/Ações, em que avaliou as ações orçamentárias ligadas ao Programa 1073 – Brasil Universitário.

Tabela 3 – Avaliação dos controles internos administrativos

Componentes da estrutura de CI	Auto avaliação do gestor	Avaliação da CGU
Ambiente de controle	Parcialmente válido	Adequado
Avaliação de risco	Neutra	Inadequado
Procedimentos de controle	Parcialmente válido	Adequado
Informação e comunicação	Parcialmente válido	Adequado
Monitoramento	Neutro	Inadequado

Fonte: Relatório de auditoria anual de contas 201203097 (Peça 5, p. 8-9). Relatório de gestão SESu/2011 (peça 3, p. 189 - 193)

Nota: totalmente válido: significa que o componente foi integralmente observado pelo gestor. Parcialmente válido: significa que o componente foi parcialmente observado pelo gestor. Neutra: não há como avaliar se o conteúdo é ou não observado no contexto da UJ.

30. Em relação ao componente Avaliação de risco, a CGU o considerou inadequado, porque verificou que a SESu não dispõe de mecanismos de identificação de riscos, haja vista a ausência de documento formal para analisa-los e mensura-los. Segundo consta no relatório de auditoria, cabe a cada diretoria da SESu adotar procedimentos de verificação dos riscos concernentes ao cumprimento das metas e objetivos traçados pela unidade (peça 5, p. 5).

31. No que se refere ao componente Monitoramento, a CGU destacou que não há metodologia padrão de acompanhamento instituída para todas as unidades da SESu (peça 5, p. 6). Tal fato teve impacto na avaliação da gestão das transferências voluntárias, por isso será melhor analisado no tópico IX desta instrução.

32. Não obstante, a CGU ressaltou que, de modo geral, os controles internos utilizados para o acompanhamento e monitoramento das ações orçamentárias sob responsabilidade da SESu são adequados e suficientes, havendo apenas a necessidade de aprimoramentos, conforme recomendações exaradas pelo órgão de controle interno e tratadas junto à SESu (peça 5, p. 22).

VII. Avaliação da gestão de pessoas e da terceirização de mão de obra

33. A partir das informações constantes no relatório de auditoria de gestão da CGU (peça 5, p. 4), observa-se que, na visão do órgão de controle interno, o quantitativo de pessoal da SESu é insuficiente frente às demandas do órgão, principalmente no que se refere ao acompanhamento *in loco*

dos convênios firmados pela UJ e análise tempestiva das respectivas prestações de contas. Isso porque, segundo a CGU, nenhuma das 22 fiscalizações programadas pela SESu para o exercício de 2011 foi efetivada.

34. Ainda de acordo com o relatado pela CGU, ressalta-se que a SESu está adotando medidas no sentido de mitigar os impactos causados pelo reduzido quadro de pessoal da unidade, tais como: remanejamento de pessoal, formação de comissões/grupos de trabalho e requisição de servidores de outros órgãos.

35. Cabe registrar que a SESu não fez qualquer menção em seu relatório de gestão ao fato de o quantitativo reduzido de pessoal do órgão ter se apresentado como obstáculo à realização dos objetivos traçados pela unidade no exercício de 2011.

36. Desse modo, tendo em vista que a SESu já está adotando medidas para mitigar os problemas decorrentes do quadro reduzido de pessoal na unidade apontado pela CGU, considera-se desnecessária a atuação do TCU relativamente à matéria neste momento, sem prejuízo do acompanhamento nas próximas contas da Secretaria Executiva do MEC, que consolidará as contas de todas as secretarias finalísticas do órgão.

VIII. Avaliação da situação das transferências voluntárias

37. Mediante análise dos processos de contas da SESu referentes aos exercícios de 2009 (TC 019.497/2010-5, peça 10) e de 2010 (TC 026.642/2011-5, peça 9), observou-se que a unidade possui elevado estoque de prestações de contas de convênios pendentes de análise por parte da Secretaria, aproximadamente 400 em 2009.

38. No intuito de dirimir esse problema, foi editada a Portaria MEC 1.034, de 4/11/2009, que delegou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a competência para efetuar a análise financeira e a aprovação dos processos de prestações de contas dos convênios firmados pela SESu com as instituições de ensino superior não federais e privadas que foram, cumulativamente: formalizados até 31/12/2009, estejam com vigência expirada e estejam registrados no Subsistema de convênios do SIAFI na situação “a aprovar” (peça 3, p. 183). Cabe registrar que, segundo a referida Portaria, é responsabilidade da SESu emitir parecer conclusivo acerca do atingimento do objetivo e do cumprimento dos objetivos pactuados antes de encaminhar o processo ao FNDE.

39. Devido à relevância do tema, o Tribunal, no âmbito do Acórdão 1.561/2013 – TCU – 2ª Câmara, que julgou as contas de 2009 dos gestores da SESu, prolatou determinação à unidade nos seguintes termos:

determinar à Sesu que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, demonstrativo da análise do estoque de convênios celebrados pela unidade e registrados na situação “a aprovar” no SIAFI, contendo os seguintes pontos: (i) listagem de convênios com parecer técnico já e laborado encaminhados ao FNDE; (ii) listagem de convênios com parecer técnico elaborado ainda sob poder da Sesu; (iii) listagem de convênios sem parecer técnico elaborado; (iv) cronograma de proposta de análise de prestações de contas e de emissão de pareceres técnicos pendentes, com meta quantificada, por mês, de redução do estoque de convênios a analisar.

40. Conforme abordado na instrução do TC 026.642/2011-5 (contas de 2010), a verificação quanto ao cumprimento da referida determinação ocorreu no âmbito do TC 000.461/2014-8, referente às contas da SESu no exercício de 2013, por ser um processo conexo a esse exercício.

41. Ressalta-se que, segundo a SESu, até o início de 2011 o FNDE não havia realizado a análise financeira de nenhum processo encaminhado pela Secretaria. Ademais, o Fundo informou à SESu que não vislumbrava a possibilidade de análise imediata do universo de processos dela oriundos, devido à ampliação da demanda de trabalho sem o correspondente incremento nos recursos disponíveis para tal fim (peça 3, p. 183).

42. Em seu relatório de gestão/2011, a SESu informou que iniciou os tramites da análise financeira das prestações de contas que ainda se encontravam na Secretaria (peça 3, p. 183 e peça 5, p. 9). Conforme apresentado naquela peça, a situação da análise de prestação de contas por parte da SESu em 31/12/2011 era a seguinte:

Tabela 4 – Situação da análise de prestação de contas por parte da SESu em 31/12/2011

Situação	Quantitativo
Encaminhadas ao FNDE para análise financeira	294
Analisadas e aprovadas no exercício de 2011	93
Analisadas e aguardando documentação complementar	37
Aguardando análise financeira da documentação complementar	8
Aguardando análise do cumprimento do objeto	17
Aguardando análise financeira	29
Total	478

Fonte: Relatório de gestão SESu/2011 (peça 3, p. 183)

43. Segundo a CGU, existem 91 convênios formalizados pela SESu a partir de 2010 que se encontram na situação “a aprovar”. Desse total, 54 processos estão em análise técnica-financeira pela UJ e 37 foram analisados e aguardam complementação de informações pelos convenientes (peça 5, p. 17).

44. Em relação às transferências voluntárias na situação “a comprovar” e “a aprovar” no exercício de 2011, a CGU verificou a inexistência dos pressupostos para a instauração de processo de tomada de contas especial (peça 5, p. 9).

45. Todavia, a CGU classificou como inadequada a estrutura de controles internos administrativos da SESu referente à área de transferências voluntárias (peça 5, p. 9). Isso porque, de acordo com o órgão de controle interno, a SESu não utiliza procedimentos padrões de fiscalização de monitoramento dos convênios para toda a Unidade, cabendo a cada coordenação-geral a definição quanto às rotinas para o acompanhamento das transferências voluntárias sob sua responsabilidade por meio de visitas *in loco* e/ou uso de sistemas corporativos (peça 5, p. 6 e 9).

46. Ademais, de acordo com a CGU, em razão do contingenciamento dos gastos com diárias e passagens e do reduzido número de servidores com conhecimento técnico na área de convênios, não foram realizadas visitas *in loco* dos convênios realizados pela SESu, restringindo-se o acompanhamento dos ajustes firmados a uma avaliação por meio de Sistema informatizado (peça 5, p. 6 e 9).

47. Segundo consta nos autos, o acompanhamento da situação dos convênios é realizado mediante controle em planilhas pelas coordenações da SESu e por meio do Siafi Gerencial. Conforme descrito no relatório de auditoria de gestão, na situação de prazo expirado para a apresentação da prestação de contas, a SESu encaminha ofício ao conveniente solicitando o encaminhamento da documentação obrigatória (peça 5, p. 9).

48. O processo de análise das prestações de contas de transferências voluntárias foi objeto de análise no TC 000.461/2014-8 (contas da SESu relativas ao exercício de 2013). Naqueles autos, constatou-se que o FNDE/MEC ainda não havia iniciado a análise financeira de nenhum processo encaminhado pela SESu. Por esse motivo, o Acórdão 7438/2015 – TCU – 1ª Câmara, que julgou as contas, proferiu determinações à SESu e ao FNDE como objetivo de buscar a sanear o estoque de prestações de contas pendentes de análise.

49. Ante o exposto, e em complemento às medidas propostas na análise das contas de 2013, considera-se oportuno **recomendar** à SESu que elabore documento que defina as responsabilidades de

cada uma de suas coordenações-gerais na análise das prestações de contas dos recursos repassados pela Secretaria e que normatize os demais procedimentos de acompanhamento e fiscalização das transferências voluntárias sob sua supervisão.

50. Cabe registrar, que no âmbito do Acórdão 7438/2015-TCU^{1a} Câmara o Tribunal proferiu determinação à SESu no sentido de exigir a elaboração de plano de ação com proposta de análise de prestação de contas e emissão de pareceres técnicos pendentes sob responsabilidade da Secretaria. Além disso, o mesmo acórdão determinou que a SESu adotasse as medidas administrativas cabíveis para apurar a correta aplicação dos recursos federais transferidos por força de convênios cujo prazo para prestação de contas já estava exaurido e a conveniente permaneceu omissa em seu dever de prestar contas.

IX Avaliação do cumprimento das determinações proferidas pelo TCU

Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário – Indicadores de gestão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)

51. Na sessão de 24/4/2002, este Tribunal proferiu o Acórdão 408/2002 – TCU – Plenário, estabelecendo para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) um conjunto básico de indicadores de desempenho. Naquela oportunidade, o TCU determinou que fosse constituído grupo de contato formado por representantes da então 6ª SECEX (atual SecexEducação), da SESu/MEC e da Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI), para, sob a coordenação da 6ª SECEX, orientar as IFES na implantação padronizada do conjunto inicial de indicadores de desempenho e estabelecer plano de ação com vistas a aprimorá-los.

52. Nesse sentido, o Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário apreciou o relatório de auditoria que continha o resultado dos trabalhos desenvolvidos pelo grupo de contato supra mencionado. No bojo desse trabalho, identificou-se oportunidade de aprimoramento dos indicadores de desempenho das IFES, por meio da ampliação do conjunto de indicadores e segregação das despesas com os hospitais universitários. Dessa forma, o TCU prolatou decisão nos seguintes termos, em síntese:

9.1. determinar às Instituições Federais de Ensino Superior que passem a informar, no relatório de gestão das contas anuais a partir do exercício de 2006, em atendimento à Instrução Normativa/TCU n.º 47, de 27/10/2004, e decisões normativas complementares, os seguintes componentes e indicadores de gestão, ampliados em relação ao conjunto de indicadores definidos pela Decisão n.º 408/2002-TCU-Plenário:

9.1.1. componentes:

9.1.1.1. custo corrente incluindo 35% das despesas Hospitais Universitários - HUs;

9.1.1.2. custo corrente excluindo as despesas dos HUs;

9.1.1.3. número de alunos tempo integral; (Nova redação dada pelo Acórdão 254/2007 Plenário - Ata 08.)

9.1.1.4. número de professores equivalentes;

9.1.1.5. número de funcionários equivalentes incluindo aqueles a serviço nos HUs; e

9.1.1.6. número de funcionários equivalentes excluindo aqueles a serviço nos HUs;

9.1.2. indicadores:

9.1.2.1. custo corrente/número de alunos tempo integral (a ser apresentado em dois valores: um calculado com os 35% das despesas dos HUs e outro excluindo essas despesas); (Nova redação dada pelo Acórdão 254/2007 Plenário - Ata 08.)

9.1.2.2. número de alunos tempo integral / número de professores equivalentes;

9.1.2.3. número de alunos tempo integral / número de funcionários equivalentes (a ser apresentado em dois valores: um incluindo funcionários a serviço nos HUs e outro excluindo

esses funcionários);

9.1.2.4. número de funcionários equivalentes / número de professores equivalentes (a ser apresentado em dois valores: um incluindo funcionários a serviço nos HUs e outro excluindo esses funcionários);

9.1.2.5. Grau de Participação Estudantil (GPE);

9.1.2.6. Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG);

9.1.2.7. Conceito CAPES;

9.1.2.8. Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD);

9.1.2.9. Taxa de Sucesso na Graduação (TSG);

9.1.2.10. Taxa de Sucesso na Pós-Graduação;

9.1.2.11. Recursos orçamentários recebidos e efetivamente aplicados na atividade-fim da Instituição;

(...)

9.4.2. inclua, no seu relatório de gestão das contas anuais, apreciação crítica sobre a evolução dos dados (indicadores e componentes) constantes subitens 9.1.1 a 9.1.2.9 supra, com base em análise consolidada das informações apresentadas pelas IFES, destacando aspectos positivos e oportunidades de melhoria do sistema de rede de instituições federais de ensino superior no País;

53. Inicialmente, cabe registrar que com escopo no item 9.4.2, a SESu não inclui em seu relatório de gestão os indicadores referentes à taxa de sucesso na pós-graduação (item 9.1.2.10) e aos recursos orçamentários recebidos e efetivamente aplicados na atividade-fim da IFES (item 9.1.2.11).

54. A seguir, será apresentada análise acerca da evolução dos componentes e indicadores exigidos das IFES por força do Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário.

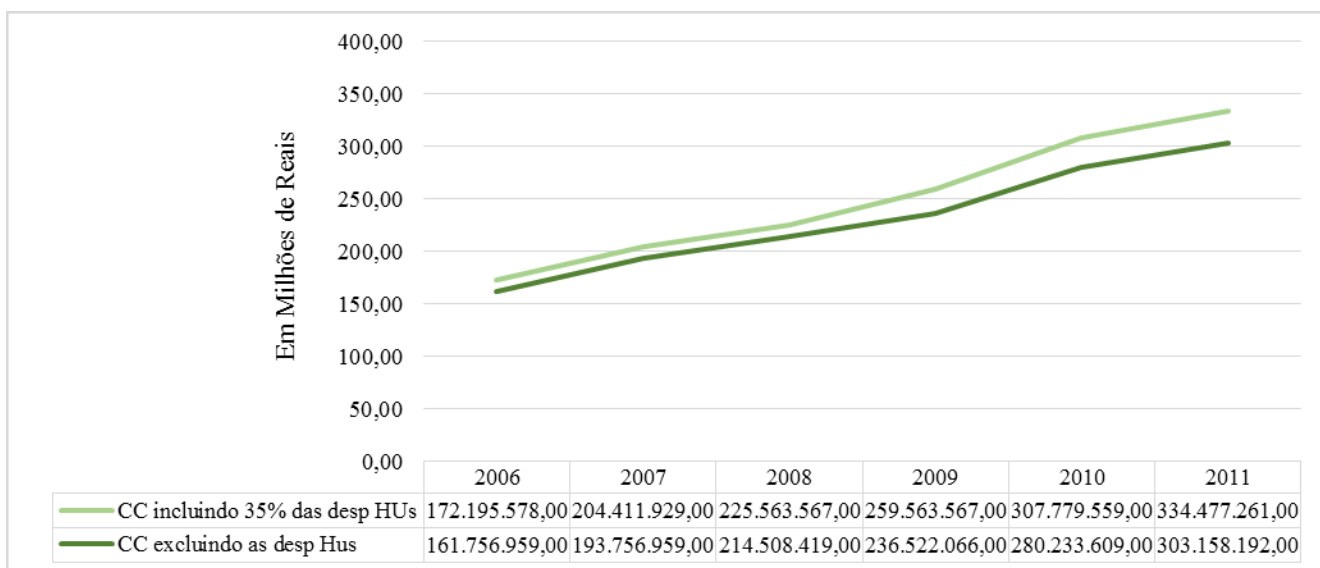
55. Os componentes estão representados nas Figuras 1 e 2, enquanto os indicadores encontram-se nas Figuras 3 a 7.

56. Insta frisar que nem o TCU e tampouco a SESu definiram parâmetros sobre o resultado ideal a ser alcançado pelas IFES. Os indicadores criados por força do Acórdão 408/2002 – TCU – Plenário e aprimorados pelo Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário servem para apontar tendências e acentuar características do ensino superior público no Brasil.

57. Registra-se, ainda, que no âmbito do TC 033.533/2014-8, o TCU avaliará a necessidade de manutenção da determinação proferida no Acórdão 1.043/2006-TCU-Plenário, que exige a elaboração desses indicadores por parte da SESu. Caso entenda que seja pertinente que a SESu continue divulgando-os em seu relatório de gestão, o Tribunal avaliará também a necessidade de eventual aprimoramento de tais indicadores.

IX.1 Custo corrente das IFES (Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário, itens 9.1.1.1 e 9.1.1.2)

Figura 1 – Custo corrente das IFES



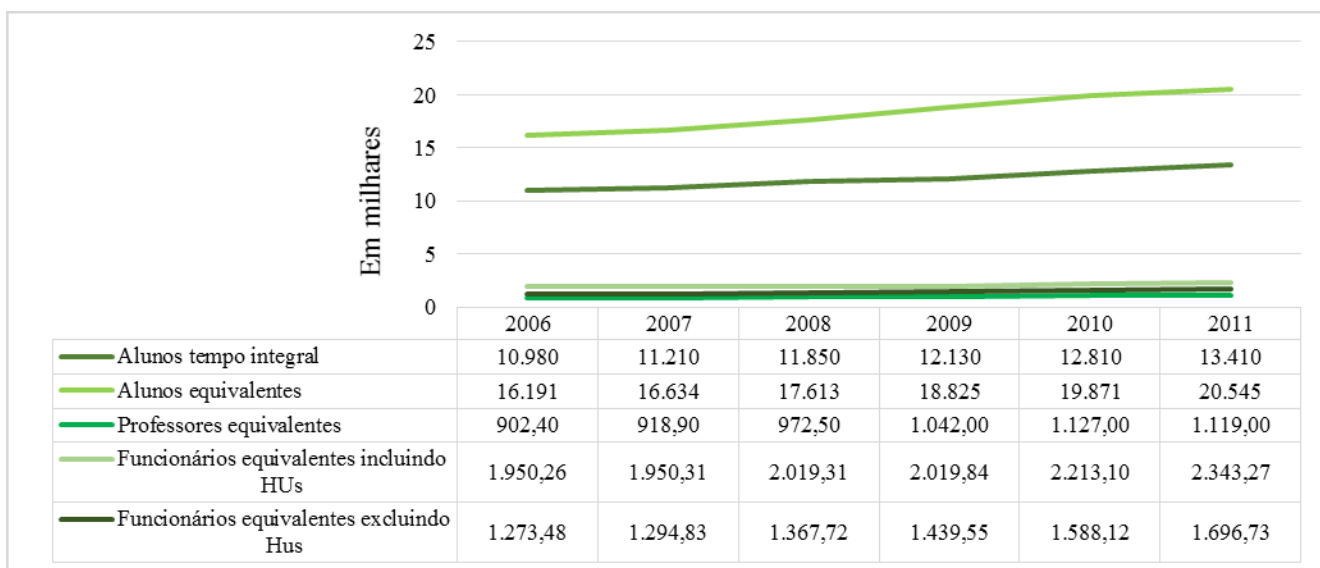
Fonte: Relatório de Gestão SESu/2011 (peça 3, p. 263)

Nota: Custo Corrente (CC)

58. Os custos correntes representam as despesas realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento das IFES. Ao atualizarmos os valores referentes ao exercício de 2006 para 2011 pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), podemos verificar aumento real dos custos correntes nas IFES de 48,5%, quando incluídas as despesas dos hospitais universitários, e de 43,3% quando excluimos estas.

59. Esse aumento nos custos correntes das IFES pode ser explicado pela expansão que o ensino superior passou entre 2006 e 2011, com o conseqüente aumento no número de alunos, de funcionários e de professores, conforme se verifica na Figura 2.

Figura 2 – Componentes exigidos por força dos itens 9.1.1.2 a 9.1.1.6 do Acórdão 1.043/2006-TCU-P

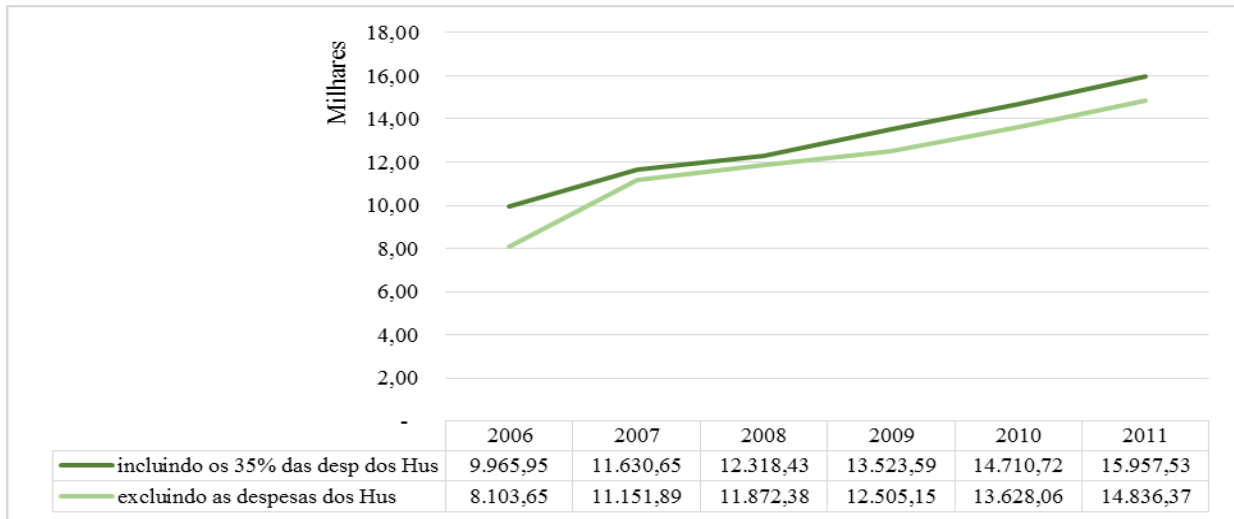


Fonte: Relatório de Gestão SESu/2011 (peça 3, p. 263 - 267)

XI.2 Custo Corrente/Alunos tempo integral (Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário, item 9.1.2.1.1)

60. O indicador Custo corrente/Aluno equivalente revela o custo de manutenção do aluno na instituição de ensino superior. Representa toda despesa corrente que as IFES têm com cada aluno. Subdivide-se em dois outros indicadores: um que computa os gastos com o hospital universitário da respectiva IFES (quando há) e outro que desconsidera essas despesas.

Figura 3 – Indicador 1 - Custo corrente/ Aluno equivalente



Fonte: Relatório de Gestão SESu/2011 (peça 3, p. 269)

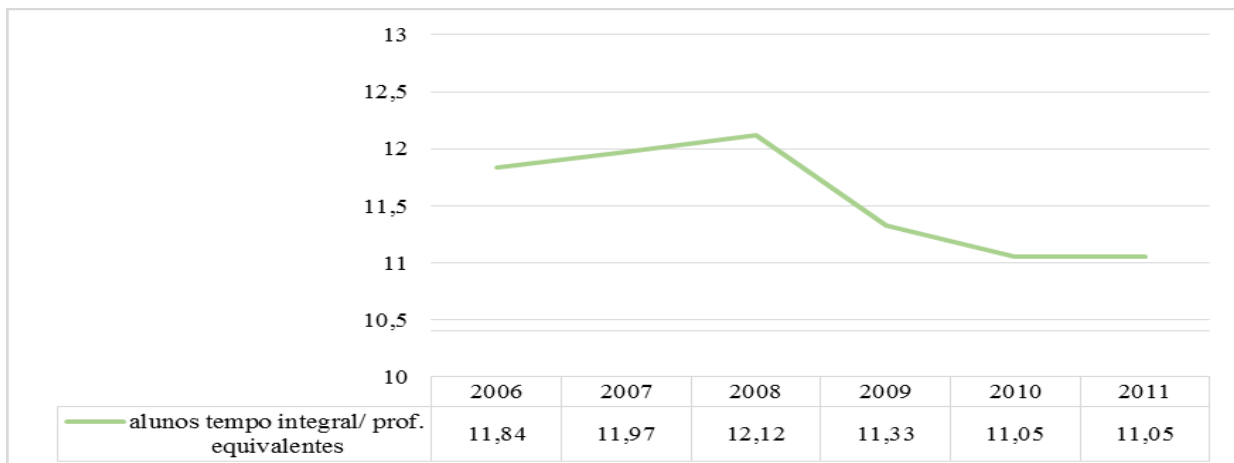
61. Conforme apresentado no relatório de gestão da SESu/2011, a curva crescente do indicador 1 representada na figura acima é reflexo do incremento dos aportes orçamentários ingressos nas IFES decorrentes dos Programas Expansão Fase I e Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), do Governo Federal, bem como da recomposição continuada do orçamento que, segundo a SESu, se encontrava defasado (peça 3, p. 257).

IX.3 Número de alunos tempo integral / número de professores equivalentes (Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário, item 9.1.2.2)

62. O indicador 2, nº de alunos tempo integral/nº de professores equivalentes, representa proporcionalmente a quantidade de alunos que estão sob a tutela acadêmica de um professor.

63. O cálculo do número de alunos em tempo integral considera os alunos da graduação, da pós-graduação e da residência médica. Por sua vez, o professor equivalente é dado pela soma dos professores em efetivo exercício na graduação, pós-graduação e residência médica, com os professores substitutos e visitantes, desconsiderando os professores afastados da instituição.

Figura 4 – Indicador 2 – Alunos tempo integral/ nº de professores equivalentes



Fonte: Relatório de Gestão SESu/2011 (peça 3, p. 269)

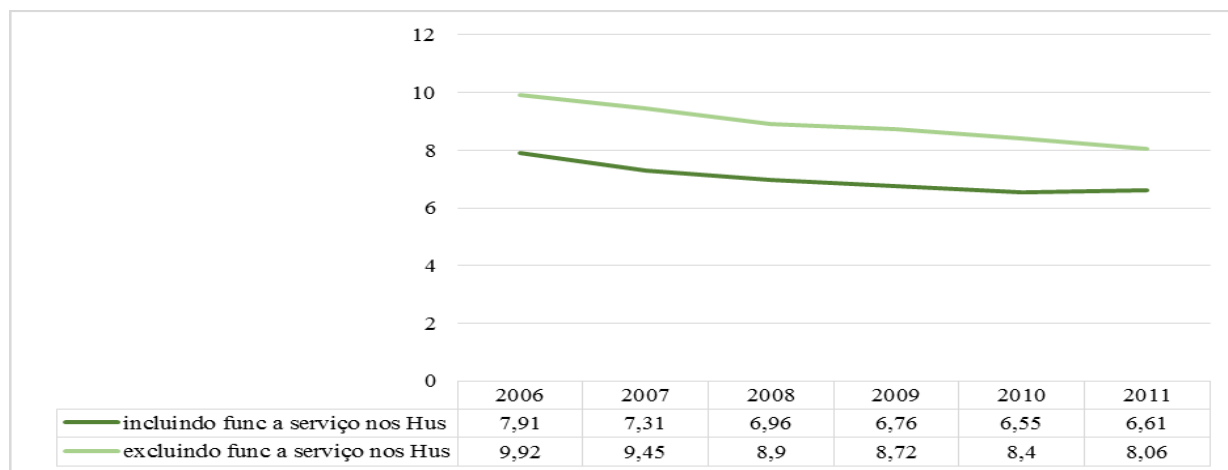
64. Conforme apresentado na Figura 4, observa-se que o indicador 2 manteve-se praticamente constante ao longo do período compreendido entre 2006 e 2011. O pequeno decréscimo apresentado na curva do gráfico decorre do aumento proporcional no número de professores equivalentes superior ao aumento do número de alunos em tempo integral nas IFES, consoante consta na Figura 2.

IX.4 Número de alunos tempo integral/ Número de funcionários equivalentes (Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário, item 9.1.2.3)

65. O indicador 3, N° de alunos tempo integral/N° de funcionários equivalentes, pode servir como importante ferramenta para estabelecer uma eficiente alocação do corpo administrativo da IFES frente ao aprimoramento do serviço de educação superior.

66. Por meio da Figura 5, observa-se um declínio na curva do indicador N° de alunos tempo integral/N° de funcionários equivalentes. Tal fato decorre do aumento proporcional no número de funcionários equivalentes superior ao aumento do número de alunos em tempo integral nas IFES, conforme consta na Figura 2.

Figura 5 – Indicador 3 - Número de alunos tempo integral/ número de funcionários equivalentes



Fonte: Relatório de Gestão SESu/2011 (peça 3, p. 271)

IX.5 Número de funcionários equivalentes/ Número de professores equivalentes (Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário, item 9.1.2.4)

67. O indicador 4 representa a razão entre o número de funcionários equivalentes e o número de professores equivalentes. Tendo em vista que ambos possuem como principal objetivo a formação qualificada do aluno, espera-se que haja uma relação proporcional entre as categorias.

68. A partir do gráfico constante na Figura 6, observa-se que há pouca variação na relação funcionários/professores equivalentes entre os exercícios de 2006 e 2011. Conforme consta no relatório de gestão da SESu/ 2011 (peça 3, p. 257), as maiores alterações ocorridas na curva do gráfico em epígrafe ocorreram em 2009 e 2011 e decorrem, respectivamente, da contratação de professores e de um número expressivo de aposentadorias de técnicos administrativos em 2009 e de uma elevada contratação de técnicos administrativos em relação ao número de professores em 2011.

Figura 6 – Indicador 4 – Número de funcionários equivalentes/ número de professores equivalentes

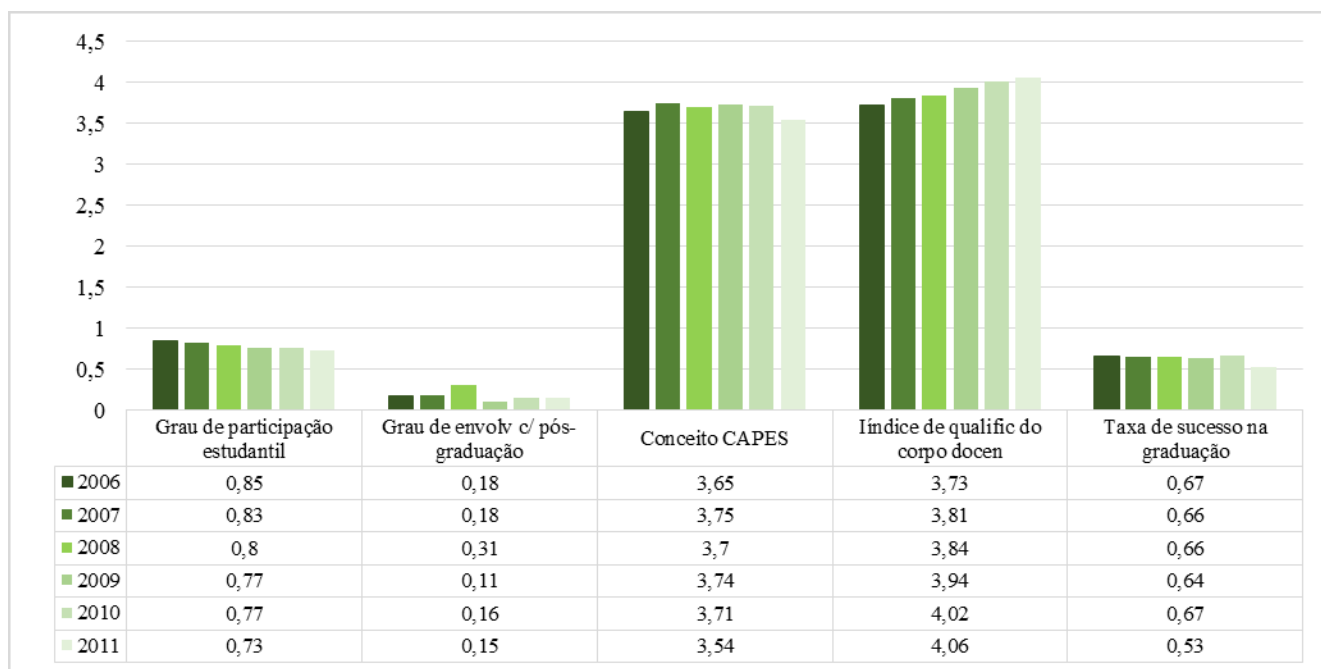


Fonte: Relatório de Gestão SESu/2011 (peça 3, p. 271)

IX.6 Indicadores exigidos por força dos itens 9.1.2.5 a 9.1.2.9 do Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário.

69. Na Figura 7, está representada a série histórica dos indicadores exigidos por força dos itens 9.1.2.5 a 9.1.2.9 do Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário.

Figura 6 - Indicadores exigidos nos itens 9.1.2.5 a 9.1.2.9 do Acórdão 1.043/2006 – TCU - Plenário



Fonte: Relatório de Gestão SESu/2011 (peça 3, p. 273-277)

70. O indicador Grau de Participação Estudantil (GPE) expressa a regularidade e a velocidade de integralização curricular dos alunos. Representa o quantitativo de alunos que estão cursando regularmente seus cursos em relação ao total de alunos matriculados na graduação. Isso significa que quanto maior for o resultado desse indicador, maior é a regularidade dos alunos na sua formação.

71. A partir das informações constantes na Figura 7, verifica-se que o GPE vem diminuindo ano após ano desde 2006. Segundo a SESu (peça 3, p. 257), esse resultado era esperado devido ao perfil da maioria dos cursos oferecidos e às diretrizes de inclusão relacionadas aos movimentos de expansão das IFES.

72. O indicador Grau de Envolvimento Discente com a Pós-Graduação (CEPG) mede a relação entre o número de estudantes de pós-graduação em relação ao total de alunos da universidade, isto é, aqueles da graduação e da pós-graduação juntos.

73. Segundo a SESu, o acentuado crescimento do CEPG em 2008 foi reflexo da participação das universidades nas políticas públicas de incentivo à oferta de curso de pós-graduação e pela determinação das IFES em capacitar seus docentes e seu quadro de técnicos administrativos (peça 3, p. 259).

74. O indicador Conceito CAPES/MEC para pós-graduação indica a qualidade dos cursos de pós-graduação *strictu sensu*. É calculado com base no conceito que o programa de pós-graduação recebeu no último ano de avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Esse indicador é obtido pela divisão entre o somatório dos conceitos de todos os programas (condições físicas das IFES, capacitação do pessoal, acesso a materiais de estudo, etc) e a quantidade de programas de pós-graduação avaliados. Nesse caso, sugere-se que quanto maior for o resultado, melhor é a qualidade dos cursos de pós-graduação oferecidos pela instituição.

75. De acordo com a SESu, a redução do Conceito CAPES nos exercícios de 2010 e 2011 ocorreu devido à criação de inúmeros cursos de mestrado e de doutorado nas IFES no período. Conforme consta nos autos, esses novos cursos foram implantados com conceito mínimo 3 da CAPES, o que justificaria a redução do indicador em 2010 e 2011. A SESu ressaltou que essa tendência decrescente deve permanecer no médio prazo, uma vez que os cursos criados manterão o conceito mínimo pelos próximos três anos, quando serão novamente avaliados (peça 3, p. 259).

76. Por sua vez, o Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD) busca mensurar a qualificação do quadro docente das IFES, variando entre 1 e 5. Os professores são pontuados da seguinte forma: 1 se for apenas graduado, 2 se for especialista, 3 se for mestre e 5 se o docente for doutor.

77. Consoante apresentado no relatório de gestão da SESu/2011, a evolução do IQCD ao longo dos últimos anos indica a predominância de doutores e mestres no quadro de pessoal das universidades, o que, na visão da Secretaria, tem reflexos diretos na produção científica e qualidade acadêmica (peça 3, 259).

78. Finalmente, o indicador Taxa de Sucesso na Graduação (TSG) mede a relação entre os alunos ingressantes e os diplomados, isto é, a quantidade de alunos formados, em tempo regular, em relação à quantidade de alunos que entram na universidade a cada ano.

79. Dessa forma, quanto mais próximo de 100% estiver a TSG, melhor será o resultado do indicador, pois estará informando que todos os alunos que ingressaram na universidade em determinado período formaram-se no tempo regular.

80. A partir da Figura 7, verifica-se que a TSG manteve-se praticamente constante entre 2006 e 2010. A queda do indicador em 2011 ocorreu, segundo a SESu, em razão do Programa Expansão fase I e REUNI, nas IFES, que provocou um aumento de ingressantes superior ao número de concluintes no exercício. Para a Secretaria, esta relação sofrerá mudanças positivas quando estes ingressantes concluírem seus cursos (peça 3, p. 259 e 261).

X. CONCLUSÃO

81. Com base na análise do relatório de gestão e do relatório de auditoria de gestão, considerando a extensão e a profundidade dos exames contidos nesta última peça, em relação à prestação de contas apresentada pela Secretaria de Educação Superior (SESu), órgão integrante da estrutura do Ministério da Educação, relativa ao exercício de 2011, é possível opinar no sentido de que as contas dos responsáveis no art. 10 da IN-TCU 63/2010 e listados no preâmbulo desta instrução sejam julgadas regulares, dando-lhes quitação plena.

82. Tal proposta é consentânea com a conclusão da CGU, que opinou no sentido de que as falhas identificadas não são relevantes a ponto de conduzirem a indicação de ressalvas. Não houve identificação de eventos que tenham causado prejuízo ao erário. As falhas identificadas, além de serem tratadas nas notas de auditoria, foram objeto de recomendações por parte do controle interno.

83. Não obstante, considera-se oportuno **recomendar** à SESu que elabore documento que defina as responsabilidades de cada uma de suas coordenações-gerais na análise das prestações de contas dos recursos repassados pela Secretaria e que normatize os demais procedimentos de acompanhamento e fiscalização das transferências voluntárias sob sua supervisão.

XI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) 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 Senhores (as) Maria Paula Dallari Bucci (CPF: 103.769.228-42); Luiz Claudio Costa (CPF: 235.889.696-91); Paulo Roberto Wollinger (CPF: 375.394.509-91); José Rubens Rebelatto (CPF: 867.117.688-68); Adriana Rigon Weska (CPF: 346.917.231-53); Maria Fernanda Nogueira Bittencourt (CPF: 602.966.901-04); Paula Branco de Mello (CPF: 490.076.106-00); Simone Horta Andrade (CPF: 010.378.676-70); Thiago Miguel Sabino de Pereira Leitão (CPF: 215.470.448-45); Jeanne Liliane Marlene Michel (CPF: 028.543.778-00);

b) **recomendar** à SESu, com fundamento no art. 250, III, do RI/TCU, que elabore documento que defina as responsabilidades de cada uma de suas coordenações-gerais na análise das prestações de contas dos recursos repassados pela Secretaria e que normatize os demais procedimentos de acompanhamento e fiscalização das transferências voluntárias sob sua supervisão; e

c) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Secretaria de Educação Superior (SESu) e à Controladoria-Geral da União (CGU).

SecexEducação, em 07 de março de 2016.

(Assinado eletronicamente)

Paulo Malheiros da Franca Junior

AUFC – Mat. 40736-4