

**TC 015.204/2009-0** (com 1 volume)

**Natureza do processo:** Tomada de Contas Ordinária – Exercício de 2008

**Unidade:** Secretaria de Educação Superior (SESu)

**Vinculação:** Ministério da Educação (MEC)

**Proposta de mérito**

### DADOS BÁSICOS SOBRE A UNIDADE

1. A Secretaria de Educação Superior – SESu – é uma das seis secretarias, classificadas como “órgãos específicos singulares”, nas quais se divide o Ministério da Educação. O Decreto nº. 6.320/2007, vigente durante o exercício em exame, aprovou a “Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação” e estabeleceu, como atribuições da SESu, “planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior”.
2. A estrutura da SESu em 2008 era a seguinte:
  - a) Diretoria de Desenvolvimento da Rede de instituições federais de ensino superior;
  - b) Diretoria de Políticas e Programas de Graduação;
  - c) Diretoria de Regulação e Supervisão da Educação Superior;
  - d) Diretoria de Hospitais Universitários Federais e Residências de Saúde.
3. Responderam pelo cargo de dirigente máximo da unidade, durante o exercício de 2008:
  - a) Ronaldo Mota, CPF 132.650.085-68, de 01/01/2008 a 22/10/2008;
  - b) Maria Paula Dallari Bucci, CPF 103.769.228-42, de 22/10/2008 a 31/12/2008.
4. Outras naturezas de responsabilidade foram exercidas pelos seguintes responsáveis durante o exercício de 2007:
  - a) Dirigente máximo da unidade (substituto): Maria Ieda Costa Diniz, CPF 177.397.058-68, de 01/01/2008 a 04/01/2008 e de 02/04/2008 a 29/09/2008; José Wellington Alves dos Santos, CPF 090.364.903-91, de 18/02/2008 a 21/02/2008, de 30/07/2008 a 01/08/2008 e de 14/08/2008 a 18/08/2008; Viviane Paula Viana, CPF 047.564.207-45, de 11/03/2008 a 19/03/2008 e de 13/05/2008 a 14/05/2008; José Rubens Rebelatto, CPF 867.117.688-88, de 18/09/2008 a 22/09/2008 e de 12/11/2008 a 31/12/2008; Maria Paula Dallari Bucci, CPF 103.769.228-42, de 29/09/2008 a 22/10/2008.
  - b) Diretor de Desenvolvimento da Rede de instituições federais de ensino superior: Maria Ieda Costa Diniz, CPF 177.397.058-68, de 01/01/2008 a 31/12/2008.
  - c) Diretor de Políticas e Programas de Graduação: Viviane Paula Viana, CPF 047.564.207-45, de 11/02/2008 a 30/11/2008.

- d) Diretor de Regulação e Supervisão da Educação Superior: Dirceu do Nascimento, CPF 309.091.397-68, de 01/01/2008 a 05/08/2008; José Rubens Rebelatto, CPF 867.117.688-88, de 18/08/2008 a 27/10/2008.
- e) Diretor de Hospitais Universitários Federais e Residências de Saúde: José Wellington Alves dos Santos, CPF 090.364.903-91, de 01/01/2008 a 27/10/2008, José Rubens Rebelatto, CPF 867.117.688-88, de 27/10/2008 a 31/12/2008.

5. As informações referentes aos programas e ações orçamentárias sob responsabilidade da SESu serão apresentados no próximo item.

### EXAME DAS PEÇAS

6. A partir do exame das peças que devem integrar processos de contas referentes a unidades da Administração Direta, conforme a Instrução Normativa TCU nº 57/2008 e as Decisões Normativas TCU nºs. 93/2008 (alterada pela DN TCU nº 96/2009) e 94/2008 (alterada pela DN TCU nº 97/2009), verifica-se que o presente processo de contas apresenta os elementos exigidos nas mencionadas normas, referentes ao exercício.

#### Rol de Responsáveis

7. Entretanto, no que se refere ao rol de responsáveis, verifica-se que a SESu deixou de apresentar os dados dos substitutos dos diretores. Além disso, não indicou o substituto do dirigente máximo da unidade e de algumas diretorias em períodos do ano de 2008, a saber:

Cargo	Períodos
Dirigente Máximo (substituto)	04/01 a 18/02; 21/02 a 11/03; 19/03 a 02/04; 22/10 a 12/11
Diretor de Políticas e Programas de Graduação	01/01 a 11/02; 30/11 a 31/12
Diretoria de Regulação e Supervisão da Educação Superior	05/08 a 18/08; 27/10 a 31/12

8. A Instrução Normativa TCU nº 57/2008, a qual estabelece as normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal para os anos de 2008 e 2009, dispõe que:

*“Art. 10. Serão considerados responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período de que tratam os relatórios de gestão e os processos de contas ordinárias, as seguintes naturezas de responsabilidade, se houver:*

- I. dirigente máximo da unidade jurisdicionada que apresenta as contas ao Tribunal;*
- II. membro de diretoria”*

9. A Instrução Normativa TCU nº 63/2010, que estabelece as normas em referência para as contas dos exercícios a partir de 2010, esclarece ainda mais a definição de membro de diretoria:

*“Art. 10 Serão considerados responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período a que se referirem as contas, as seguintes naturezas de responsabilidade, se houver:*

- I. dirigente máximo da unidade jurisdicionada;*

*II. membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente de que trata o inciso anterior, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada”*

10. Verifica-se que a SESu incluiu no rol de responsáveis pessoas cujos cargos não se enquadrariam nos incisos do caput do art. 10 da IN TCU nº 57/2008, as quais são relacionadas na tabela a seguir (fls. 8/10):

Nome	CPF	Cargo
Sandra Scherrer de Amorim Nagem Vidal	829.699.907-25	Coordenadora-Geral
Jane Carla Lopes Mendonça	887.807.839-53	Coordenadora-Geral
Valéria Grilanda Rodrigues Paiva	480.221791-91	Coordenadora-Geral
Newton Gilney Nascimento Padilha	770.600.247-00	Chefe de Gabinete
Vera Lúcia Monteiro de Paula	464.471.647-20	Coordenadora
César Wanderley Lima	373.636.971-91	Chefe de Divisão
Izabela Soares Lima	016.644.151-14	Agente Administrativo

11. Ante o exposto, cabe **propor a exclusão** dos nomes citados da relação processual e **alertar** à SESu para que, nas próximas contas, limite-se a indicar no rol de responsáveis pessoas cujos cargos estejam de acordo com o art. 10, da IN TCU nº 63/2010, inclusive os substitutos, envolvendo, obrigatoriamente, todos os períodos do respectivo exercício.

#### Análise Orçamentária

12. Entre os programas de governo executados pela SESu, encontram-se, como de maior relevo, o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), além da responsabilidade pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e pela realização do Exame Nacional Desempenho de Estudantes (Enade), referente ao ensino superior.

13. A SESu atuou, em 2008, como UG Executora dos programas 1067-Gestão da Política da Educação (ação 4083-Gerenciamento das Políticas do Ensino Superior) e 1073-Universidade do Século XXI. Neste programa, a SESu atuava nas seguintes ações:

- a) 0048-Apoio a entidades de ensino superior não federais;
- b) 0A12-Concessão de bolsa de permanência;
- c) 2272 – Gestão e administração do programa;
- d) 4413 – Treinamento especial para alunos de graduação de entidades de ensino superior;
- e) 6344 – Credenciamento dos cursos de graduação e de instituições públicas e privadas de ensino superior;
- f) 8551 – Complementação para o funcionamento das instituições federais de ensino superior.

14. A tabela a seguir contém dados extraídos do Siafi Gerencial a respeito da execução orçamentária das ações de responsabilidade da SESu (mesmo não sendo UG executora na maior parte delas), mencionadas no relatório de gestão. As ações encontram-se ordenadas

segundo a dotação autorizada (da maior para a menor). A tabela inclui também a ação 2C68 - Fomento à inclusão social e étnico-racial na educação superior, a qual pertence ao programa 1377 – Educação para a diversidade e cidadania.

Ação	Nome da Ação	Dotação inicial (R\$)	Dotação Autorizada (R\$)	Valores empenhados (R\$)	Valores liquidados (R\$)	Valores pagos (R\$)
0579	CONCESSAO DE FINANCIAMENTO A ESTUDANTES DO ENSINO SUPERIOR NÃO GRATUITO	1.064.059.300,00	1.064.059.300,00	1.064.059.300,00	595.176.378,00	595.160.790,52
8551	COMPLEMENTACAO PARA O FUNCIONAMENTO DAS INSTITUICOES FEDERAIS DE ESINO SUPERIOR	162.633.715,00	294.634.439,00	245.708.966,89	74.947.979,53	60.384.697,98
4002	ASSISTENCIA AO ESTUDANTE DO ENSINO DE GRADUACAO	182.608.639,00	178.175.071,00	141.013.037,38	65.863.826,60	61.946.837,91
0048	APOIO A ENTIDADES DE ENSINO SUPERIOR NAO FEDERAIS	172.999.413,00	174.999.413,00	40.215.142,05	2.000.000,00	2.000.000,00
8282	REESTRUTURACAO E EXPANSAO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS - REUNI	153.539.370,00	167.881.727,00	162.251.364,03	45.003.877,12	38.603.726,92
4005	APOIO A RESIDENCIA MULTIFUNCIONAL	138.160.154,00	141.195.811,00	132.896.742,43	132.883.465,43	132.805.174,27
4556	ADMINISTRACAO DO FINANCIAMENTO CONCEDIDO A ESTUDANTES DO ENSINO SUPERIOR	75.000.000,00	105.000.000,00	105.000.000,00	86.047.996,96	86.047.996,96
6379	COMPLEMENTACAO PARA O FUNCIONAMENTO DOS HOSPITAIS DE ENSINO	70.600.000,00	81.211.115,00	75.675.592,64	50.130.082,39	46.577.517,29
12EL	IMPLANTACAO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC	40.344.831,00	38.744.831,00	37.804.768,08	16.118.731,74	15.968.862,00
4413	TREINAMENTO ESPECIAL PARA ALUNOS DE GRADUACAO DE ENTIDADES DE ENSINO SUPERIOR	27.135.000,00	27.135.000,00	22.711.098,73	21.209.556,06	21.115.212,56
2C68	FOMENTO A INCLUSAO SOCIAL E ETNICO-RACIAL NA EDUCACAO SUPERIOR	20.650.000,00	20.340.000,00	7.397.710,57	385.900,08	74.488,88
0A12	CONCESSAO DE BOLSA DE PERMANENCIA NO ENSINO SUPERIOR	15.000.000,00	15.000.000,00	10.659.600,00	10.630.200,00	10.628.400,00
1H96	IMPLANTACAO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA	31.358.000,00	14.777.844,00	6.231.557,87	2.079.612,21	2.034.444,35
6344	CREDENCIAMENTO DOS CURSOS DE GRADUACAO E DE INSTITUICOES PUBLICAS E PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR	4.662.212,00	4.662.212,00	525.000,00	325.216,48	324.009,23
2272	GESTAO E ADMINISTRACAO DO PROGRAMA	4.517.850,00	4.066.065,00	3.203.944,99	456.363,01	439.844,06
009E	CONCESSAO DE BENEFICIO A ESTUDANTES ESTRANGEIROS EM GRADUACAO	3.100.000,00	3.410.000,00	3.116.880,00	3.061.685,00	3.031.390,00
4083	GERENCIAMENTO DAS POLITICAS DO ENSINO SUPERIOR	3.375.000,00	3.037.500,00	2.306.680,30	1.602.282,49	1.598.238,13
	<b>TOTAL</b>	<b>2.169.743.484,00</b>	<b>2.338.330.328,00</b>	<b>2.060.777.385,96</b>	<b>1.107.923.153,10</b>	<b>1.078.741.631,06</b>

15. Percebe-se pela análise que a SESu realizou em seu relatório de gestão, que o órgão considera despesa executada a despesa empenhada. Assim sua meta financeira é expressa

pela relação despesa empenhada/despesa autorizada. Exemplificando, na ação 8551, considerou que a execução foi de R\$ 245.708.966,89 (fl. 29), que corresponde, na verdade, à despesa empenhada, o que eleva o índice da execução da meta financeira para 83,4%. Caso fosse adotada como referência a despesa liquidada, tal índice cairia para 25% (74.947.979,53/294.634.439,00). Considerando-se todas as ações da tabela, o índice seria de 46% (1.078.741.631,06/2.338.330.328,00).

16. Adotando-se a ótica da despesa empenhada considera-se como executados obras, serviços ou aquisições de bens que podem nem vir a se concretizar. Além disso, empenhos emitidos podem ser cancelados. Somente com a liquidação da despesa, a Administração confirma que o objeto a que se refere o empenho foi realizado ou entregue. Desta forma, a despesa liquidada é um melhor referencial para a execução orçamentária.

17. Assim, cabe considerar como **ressalva** o fato de que a SESu adotou a despesa empenhada como referencial para o cálculo das metas financeiras de suas ações orçamentárias, ao invés da despesa liquidada, tendo em vista que o momento da liquidação expressa o ateste da entrega do bem ou da execução do serviço pactuado, conforme disposto no art. 63 da Lei nº 4.320/64.

18. No que se refere às avaliações dos resultados das ações orçamentárias de responsabilidade da SESu, verifica-se que se restringem à análise orçamentária e a comentários gerais, sem avaliação concreta de resultados nem especificação das causas de sucesso ou insucesso.

19. Por exemplo, na avaliação da ação 8551-Complementação para o Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior, o órgão se limita a afirmar que “foram atendidas as demandas de funcionamento e manutenção, melhoria da infraestrutura, aquisição de imóveis e equipamentos”. Foram executados R\$ 245 milhões nessa ação (fl. 29) e não há uma avaliação detalhada de quais foram os ganhos reais para os estudantes de nível superior, em cada IES beneficiada.

20. Na ação 8282-Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, a SESu limitou-se a informar os objetivos almejados para 2008, que as IES elaboraram e apresentaram seus respectivos planos de reestruturação e expansão e que houve a avaliação das propostas por parte do MEC. Não há um detalhamento sobre como foi atingida a meta física de 15.313 vagas disponibilizadas (fl. 30), se os planos atenderam aos requisitos do MEC e em que efetivamente foram aplicados os R\$ 162 milhões executados.

21. Atualmente a Decisão Normativa TCU nº 108/2010, que dispõe, entre outros, sobre o relatório de gestão do exercício de 2011, no Anexo II, item 2, estabelece como conteúdo da parte geral:

*“Informações sobre o planejamento e gestão orçamentária e financeira da unidade, considerando o atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, bem como as ações administrativas consubstanciadas em projetos e atividades, contemplando:*

*c) Programas de Governo sob a responsabilidade da unidade:*

- I. Execução dos programas de Governo sob a responsabilidade da UJ;*
- II. Execução física das ações realizadas pela UJ.”*

22. Nas informações referentes à execução física das ações, seria recomendável que a unidade detalhasse as causas de sucesso e insucesso para atingimento das metas, além de indicar o que efetivamente foi realizado no intuito de atingir tais metas.

23. Ressalta-se que as DN TCU nº 93 e 94/2008 exigiam que a unidade jurisdicionada apresentasse os motivos de sucesso e insucesso na avaliação dos resultados das ações. Todavia, as DN TCU nº 108 e 110/2010 não o fazem de forma explícita.

24. Assim sendo, cabe considerar como **ressalva** o fato de que a SESu não explicitou, nas presentes contas, as causas de sucesso ou insucesso para o atingimento das metas na avaliação do resultado dos programas e ações orçamentárias, conforme estabelecido no Anexo II, item A, subitem 2.1.3 das DN TCU nº 93 e 94/2008.

25. No que tange aos indicadores de avaliação do desempenho operacional (fls. 56/62), constata-se que a SESu utilizou como indicador de eficácia a porcentagem de execução das metas físicas e afirma a eficiência e a efetividade de suas ações em bases meramente declarativas, sem definir indicadores específicos para tal.

26. Exemplificando, na análise das ações gerenciadas pela DIFES, citou o número de instituições federais de ensino (58) e as apoiadas por emendas parlamentares (27), o reduzido tamanho da equipe da DIFES e o conseqüente diminuto custo operacional, para afirmar que a eficiência é elevada.

27. Além disso, na questão da efetividade, apenas citou o atingimento das metas físicas e a eficiência previamente demonstrada, para concluir que *“as ações a cargo da DIFES/SESu mostraram-se efetivas, ao longo de 2008, no seu objetivo de promover o acesso, aumento e estrutura do ensino público superior”*.

28. A DN TCU nº 108/2010 trata dos indicadores institucionais de forma geral, no Anexo II, como parte das informações sobre o planejamento e gestão orçamentária e financeira da unidade, considerando o atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, bem como as ações administrativas consubstanciadas em projetos e atividades: *“d) Desempenho Orçamentário e Financeiro:*

*III. Indicadores Institucionais”*.

29. Todavia, este normativo não entra em detalhes quanto a forma e o conteúdo dos indicadores. Desta forma, cabe considerar como **ressalva** o fato de que a SESu, nestas contas, ao prestar informações referentes aos indicadores institucionais, não descreveu os itens que compõem os indicadores, sua fórmula de cálculo nem avaliou os resultados apresentando as causas que contribuíram para o sucesso ou insucesso no alcance dos objetivos e metas colimados, conforme expresso no Anexo II, item A, subitem 2.2, da DN TCU nº 93/2008.

## PROCESSOS CONEXOS E DETERMINAÇÕES EFETUADAS

### Contas anteriores

30. As contas do exercício de 2007 (TC 013.363/2008-0) foram julgadas pelo Acórdão nº 3.076/2010-2ª Câmara, sendo que foram julgadas regulares com ressalva as contas dos Srs. Ronaldo Mota, Marenilde Rodrigues Avelino, Maria Ieda Costa Diniz, Manuel Fernando Palácios da Cunha e Melo e André Airton de Macedo Rebouças, dando-se-lhes quitação. As contas dos demais responsáveis foram julgadas regulares.

31. As contas do exercício de 2006 (TC 013.962/2007-7) encontram-se atualmente no Gabinete do Ministro José Jorge, já tendo agregado o parecer do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, datado de 04/08/2010. O processo foi instruído por esta

unidade técnica, com proposta de mérito, pela irregularidade da gestão de alguns responsáveis, e pela regularidade ou regularidade com ressalvas, de outros.

32. As contas da SESu dos exercícios de 2003 (TC 010.483/2004-1), 2004 (TC 014.028/2005-4) e 2005 (TC 018.872/2006-2) não tiveram ainda julgamento pelo TCU, por encontrarem-se sobrestadas, atendendo a determinação do Acórdão 82/2007 – 1ª Câmara. Aguarda-se o desfecho do TC 015.520/2007-4, que se encontra atualmente no Gabinete do Ministro Benjamin Zymler, referente à tomada de contas especial, pela qual se apuraram irregularidades nos processos de concessão de diárias e passagens a dirigentes da Secretaria, nos exercícios mencionados.

### Processos conexos

33. Em consulta aos sistemas informatizados deste Tribunal, não se encontraram processos ou decisões com potencial efeito sobre a gestão dos responsáveis destas contas.

### Determinações efetuadas

34. Referente ao exercício de 2008, verificaram-se as seguintes determinações deste Tribunal expedidas à SESu:

a) **Acórdão 2.731/2008 – Plenário:** o item 9.2. do acórdão determinou ao Ministério da Educação que, no prazo de 180 dias a contar da ciência desta deliberação, instituísse ato normativo regulamentando o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com suas fundações de apoio, de modo que as IFES adotassem providências para o cumprimento das medidas elencadas nos subitens 9.2.1 a 9.4.2 da deliberação.

35. O Controle Interno informou que as providências no sentido de cumprir as determinações ainda se encontram em andamento (fl. 178), sem abordar a questão do prazo indicado no item 9.2. Tal constatação está baseada no Ofício nº 3343/2009-CGPG/GAB/SESu/MEC. Destacam-se os seguintes pontos do documento:

a) o acórdão expõe amplo diagnóstico sobre a relação das IFES com suas fundações de apoio;

b) as medidas corretivas apontadas no acórdão em questão foram recebidas como subsídio para processo já em andamento centrado no redimensionamento da capacidade de gestão das IFES, conduzido por um grupo de trabalho interministerial denominado “Agenda da Autonomia”, que envolve as pastas da Educação, Ciência e Tecnologia, Planejamento, CGU, além de entidades e agências envolvidas tais como a FINEP, CAPES e CNPQ;

c) foi “*pensado*” um conjunto de propostas que incidirão sobre as IFES, tais como flexibilização da programação financeira, regulamentação do cartão-pesquisa, revisão da carreira docente, instauração do banco de técnico administrativo equivalente, suporte a pessoal, remuneração de hospitais universitários e infraestrutura para gestão de projetos;

d) as propostas tomam corpo em microsistema normativo específico, articulando, alterando e avançando sobre a disciplina dada em diplomas existentes.

36. O acórdão supramencionado está sendo objeto de acompanhamento por parte da SECEX-MG. O Acórdão 1.184/2010-Plenário concedeu prazo até 31/12/2010, ao Ministério da Ciência e Tecnologia e determinou a constituição de processo para monitoramento das determinações expedidas pelo Acórdão 2.731/2008-Plenário. Houve

pedido de reexame relativo ao Acórdão 1.184/2010-Plenário, por parte do Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (Confies) do qual se originou o Acórdão 2.231/2010-Plenário, que não reconheceu o referido pedido. O processo original (TC 017.177/2008-2) foi encerrado em 14/10/2010.

**b) Acórdão 2.928/2008-1ª Câmara:** “1. *determinar à SESu/MEC e à Caixa Econômica Federal que:*

*1.1 adotem as providências necessárias para, em relação aos contratos do FIES a ser firmados, condicionar o financiamento estudantil à concessão dos descontos usualmente oferecidos aos demais alunos e, no caso de aditamento dos contratos já existentes, assegurar a devolução ou compensação pelas instituições de ensino superior de valores de mensalidades pagas a maior;*

*2. reiterar a recomendação constante do item 9.4.1 do Acórdão nº 914/2006 - Plenário, para que a SESu/MEC defina, implante e acompanhe indicadores de gestão que permitam aferir a efetividade, a eficácia e a eficiência do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), especialmente quanto à qualidade dos cursos financiados e a efetiva conclusão da graduação pelos alunos”*

37. A SESu, em seu Relatório de Gestão (fl. 116), noticia que a Portaria nº 02, de 31 de março de 2008 já estabelecia, no art. 5º, §3º, que os encargos educacionais deveriam considerar, em qualquer hipótese, todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela instituição, inclusive os concedidos em virtude de pagamento pontual. A definição de “encargos educacionais” encontra-se no §2º do artigo supracitado, e se refere às parcelas das semestralidades ou anuidades escolares pagas às IES, fixadas com base na Lei nº 9.870/1999.

38. Atualmente, encontra-se em vigor a Portaria Normativa nº 1, de 22 de janeiro de 2010, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES e regulamenta a adesão de mantenedoras de instituições de ensino não gratuitas. Consta em seu art. 6º que:

*“§ 1º Para efeitos desta Portaria, são considerados encargos educacionais a parcela das semestralidades ou anuidades, fixadas com base na Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, paga à instituição de ensino e não abrangida pelas bolsas parciais do Programa Universidade para Todos (ProUni), vedada a cobrança de qualquer taxa adicional.*

*§2º Para cálculo dos encargos educacionais a serem financiados pelo FIES deverão ser deduzidos do valor da semestralidade informada, em qualquer hipótese, todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela instituição, inclusive os concedidos em virtude de pagamento pontual”.*

39. Relativamente à recomendação constante do item 9.4.1 do Acórdão nº 914/2006 – Plenário, reiterada no Acórdão 2828/2008 – 1ª Câmara, a SESu informou que o MEC solicitou o envio dos dados necessários para a implementação dos indicadores, que deverão constar anualmente das contas do FIES.

40. Quanto à qualidade dos cursos financiados, o Relatório de Gestão do FIES referente ao exercício de 2009 afirma que a própria oferta de financiamento baseia-se nos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), os quais variam na escala de 1 a 5, sendo que é vedada a concessão de financiamento do FIES a estudantes matriculados em cursos que tenham obtido conceito inferior a 3 (fls. 198/199). Destaca-se, ainda, que dos 6.381 cursos habilitados para o FIES, 47% já tinham sido avaliados e obtido conceitos maiores ou iguais a 3.

41. Entretanto, o aludido relatório não indica a forma pela qual o FIES está medindo a efetiva conclusão da graduação pelos alunos. Assim sendo, cabe **determinar** à SESu que no relatório de gestão de 2011 e seguintes faça constar os indicadores de gestão que permitam aferir a efetividade, a eficácia e a eficiência do FIES quanto à efetiva conclusão da graduação pelos alunos, em cumprimento à determinação nº 2 do Acórdão 2.928/2008-1ª Câmara.

c) **Acórdão 4.245/2008-1ª Câmara:** “1.6.2. *Determinação à SESu/MEC que faça constar nas próximas contas anuais, no relatório de gestão, informações detalhadas sobre sua participação como Agente Supervisor nas atividades do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e do Programa de Crédito Educativo, assim como as providências adotadas para cumprir as recomendações e determinações exaradas por esta Corte de Contas (itens 65, 69 e 75);*

*1.6.3. à Secretaria Executiva do MEC e à SESu/MEC que adotem as medidas pertinentes com vistas a assegurar a alocação dos recursos necessários para fazer frente às despesas com custeio da taxa de administração devida à operação do Fies, nos termos do artigo 18 do Decreto-Lei nº 200/1967 (item 40)”.*

42. No que tange ao papel do MEC como agente supervisor do FIES e do Programa de Crédito Educativo, a SESu afirma que o plano de providências constante do próprio Relatório de Gestão do exercício 2008 detalharia a participação do MEC nesse papel (fl. 117).

43. No plano de providências citado (fls. 105/114), constam informações a respeito do papel de agente supervisor nas atividades do FIES e do PCE. Cita a adoção de medidas efetivas no sentido de controlar os índices de inadimplência do FIES, tais como a alteração promovida nas normas do Fundo pela Lei nº 11.552/2007 e a edição, pela Caixa Econômica Federal - CEF, da Circular nº 431/2008.

44. Desta forma, considera-se que a SESu cumpriu a determinação 1.6.2 do referido acórdão.

45. Quanto à taxa de administração do FIES, a SESu informa que há mais de dois anos já vem envidando esforços junto à SPO/MEC com o objetivo de sanar, em definitivo, a cobrança de encargos financeiros nos repasses da taxa de administração. Todavia, alega que a solução cabal para o problema depende de órgãos externos ao MEC, tais como a SOF/MP e a STN/MF, bem como do próprio Poder Legislativo.

46. Esclarece que todas as ações são empreendidas para que não haja atrasos no repasse das taxas de administração para a CEF, devido a intempestividades nos procedimentos do MEC. Assim sendo, o saldo devedor pendente teria sido reduzido de R\$ 75 milhões para cerca de R\$ 15 milhões (fl. 107).

47. Devido ao fato de que ainda não foi providenciada uma solução definitiva para o problema, não se pode considerar que a SESu já tenha cumprido a determinação em questão. Assim, cabe **determinar** à Secretaria Federal de Controle Interno que monitore o cumprimento da determinação 1.6.3 do Acórdão 4.245/2008-1ª Câmara e informe seu andamento no relatório de auditoria de gestão da SESu nas próximas contas.

48. O plano de providências informa, ainda, que a SESu não cumpriu a determinação do subitem 9.2.2 do Acórdão 914/2006-Plenário, a saber:

*“9.2.2. proceda regularmente à fiscalização in loco e à avaliação da atuação das CPSA constituídas nas instituições de ensino superior participantes do Fies, selecionadas por*

*meio de amostragem estatística e priorizadas aquelas cujos indicadores reflitam maior risco de fraude no programa;*

49. Nas contas do exercício de 2006 (TC 013.962/2007-7), a SESu havia alegado o não cumprimento por “sobrecarga” de trabalho das equipes do MEC e da Caixa em virtude da realização de dois processos seletivos no segundo semestre de 2006 (FIES e Prouni); fez-se também a ressalva de que o prazo proposto para elaboração do Plano de Providências ainda não havia expirado. As contas de 2007 (TC 013.363/2008-0) são silentes sobre o assunto.

50. Assim sendo, cabe **determinar** à Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI/CGU) que, nas próximas contas da SESu, consigne informações a respeito do cumprimento da determinação 9.2.2 do Acórdão 914/2006-Plenário.

### **CERTIFICAÇÕES PROFERIDAS**

51. O Certificado de Auditoria nº 224795 (fls. 189-192) considerou regular com ressalvas a gestão de seis responsáveis da Secretaria de Educação Superior, relacionando-os às constatações, do Relatório de Auditoria nº 224795 (fls. 146/188), de nºs 1.1.2.1, 1.1.3.1, 1.1.3.2, 1.1.3.3, 2.1.2.1, 2.1.3.1 e 2.1.3.2, discriminadas a seguir:

a) constatação 1.1.2.1 – formalização de convênios sem cláusulas obrigatórias, contrariando o disposto no art. 6º do Decreto nº 6.170/2007 e Portaria Interministerial nº 127, de 29/05/2009:

- **MARIA PAULA DALLARI BUCCI** (CPF 103.769.228-42);
- **RONALDO MOTA** (CPF 132.650.085-68);
- **MARIA IEDA COSTA DINIZ** (CPF 177.397.052-68);
- **VALERIA GRILANDA RODRIGUES PAIVA** (CPF 480.221.791-91);
- **JANE CARLA LOPES MENDONÇA** (CPF 887.807.839-53);

b) constatação 1.1.3.1 – convênios na situação “a aprovar” por mais de sessenta dias, contrariando o disposto no art. 31 da IN STN nº 01/1997.

- **JANE CARLA LOPES MENDONÇA** (CPF 887.807.839-53);

c) constatação 1.1.3.2 – aprovação de prestação de contas sem a devida comprovação das despesas realizadas e sem identificação do convênio nos documentos fiscais de gastos, contrariando o art. 30 da IN STN nº 01/1997.

- **JANE CARLA LOPES MENDONÇA** (CPF 887.807.839-53);

d) constatação 1.1.3.3 – controles internos inadequados no acompanhamento das transferências concedidas.

- **MARIA PAULA DALLARI BUCCI** (CPF 103.769.228-42);
- **RONALDO MOTA** (CPF 132.650.085-68);
- **MARIA IEDA COSTA DINIZ** (CPF 177.397.052-68);
- **VALERIA GRILANDA RODRIGUES PAIVA** (CPF 480.221.791-91);
- **JANE CARLA LOPES MENDONÇA** (CPF 887.807.839-53);

e) constatação 2.1.2.1 – falta de documentos obrigatórios em processos de concessão de diárias – PCDs

- **VERA LÚCIA MONTEIRO DE PAULA** (CPF 464.471.647-20);
- **VALERIA GRILANDA RODRIGUES PAIVA** (CPF 480.221.791-91);
- **JANE CARLA LOPES MENDONÇA** (CPF 887.807.839-53);

f) constatação 2.1.3.1 – pagamentos realizados sem a verificação da regularidade fiscal da empresa.

- **VERA LÚCIA MONTEIRO DE PAULA** (CPF 464.471.647-20);
- **VALERIA GRILANDA RODRIGUES PAIVA** (CPF 480.221.791-91);
- **JANE CARLA LOPES MENDONÇA** (CPF 887.807.839-53).

g) constatação 2.1.3.2 – aprovação de alterações contratuais sem a devida aprovação e/ou análise da assessoria jurídica do órgão, conforme preconiza o art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/93.

- **MARIA PAULA DALLARI BUCCI** (CPF 103.769.228-42);
- **RONALDO MOTA** (CPF 132.650.085-68);
- **MARIA IEDA COSTA DINIZ** (CPF 177.397.052-68);
- **VERA LÚCIA MONTEIRO DE PAULA** (CPF 464.471.647-20);
- **VALERIA GRILANDA RODRIGUES PAIVA** (CPF 480.221.791-91);
- **JANE CARLA LOPES MENDONÇA** (CPF 887.807.839-53).

51. O Certificado de Auditoria considerou regular a gestão dos demais responsáveis.

52. O Parecer do Dirigente de Controle Interno (fls. 193/194) acolheu as conclusões do Certificado de Auditoria.

53. O Ministro da Educação atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria, bem como no Parecer do Dirigente de Controle Interno (fl. 195).

54. Entretanto, o Certificado de Auditoria aplicou ressalvas a responsáveis que não se enquadram nos critérios expostos nos incisos do art. 10 da IN TCU nº 57/2008 e considerou regulares com ressalvas suas contas.

- **VERA LÚCIA MONTEIRO DE PAULA** (CPF 464.471.647-20);
- **VALERIA GRILANDA RODRIGUES PAIVA** (CPF 480.221.791-91);
- **JANE CARLA LOPES MENDONÇA** (CPF 887.807.839-53).

55. Como essas servidoras não devem ter contas julgadas cabe retirar sua responsabilidade excluindo-as da relação processual e alocar as respectivas ressalvas às contas da dirigente máxima do órgão.

## CONSTATAÇÕES DO RELATÓRIO DO CONTROLE INTERNO

56. A CGU indicou, no Relatório de Auditoria, as ocorrências tratadas nos tópicos seguintes, relativamente à gestão dos responsáveis da SESu.

**Constatação 1.1.2.1 – formalização de convênios sem cláusulas obrigatórias, contrariando o disposto no art. 6º do Decreto nº 6.170/2007 e Portaria Interministerial nº 127, de 29/05/2009 (fls. 155/157).**

57. Verificou-se que a SESu não está incluindo, nos termos de convênio, cláusula prevendo a forma pela qual a execução física do objeto será acompanhada pela concedente, inclusive com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, da participação de órgãos ou entidades. Ademais, não está designando representante para acompanhar a execução da avença.

58. O gestor acatou as observações da CGU, informando que as providências estão sendo tomadas tanto para a inclusão das referidas cláusulas como para a designação dos representantes dos referidos convênios. Ressaltou, inclusive, que a SESu possui rotinas para o acompanhamento e a fiscalização dos convênios celebrados, utilizando o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV e o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação – SIMEC, com destaque para o Módulo de Monitoramento de Obras, que entrou em funcionamento em 2008 e permitiu o acompanhamento de obras à distância.

59. A CGU recomendou a inclusão de todas as cláusulas necessárias nos instrumentos utilizados para pactuar os convênios e a designação de representante para acompanhar os convênios pactuados.

60. Tendo em vista o reduzido impacto da ocorrência nas contas, além do fato de o gestor ter admitido a falha e estar adotando providências, considera-se desnecessária qualquer atuação do TCU quanto à matéria.

**Constatação 1.1.3.1 – convênios na situação “a aprovar” por mais de sessenta dias, contrariando o disposto no art. 31 da IN STN nº 01/1997 (fls. 157/160).**

61. Por meio de consultas ao SIAFI, constatou-se que a unidade mantinha, em 31/12/2008, 259 convênios na situação “a aprovar”, com prazo de aprovação de contas expirado, infringindo o disposto no art. 31 da IN STN nº 01/1997:

*“Art. 31. A partir da data do recebimento da prestação de contas final, o ordenador de despesa da unidade concedente, com base nos documentos referidos no art. 28 e à vista do pronunciamento da unidade técnica responsável pelo programa do órgão ou entidade concedente, terá o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciar-se sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada, sendo 45 (quarenta e cinco) dias para o pronunciamento da referida unidade técnica e 15 (quinze) dias para o pronunciamento do ordenador de despesa”.*

62. Ressalta-se que o Decreto nº 6.170/2007 aumentou o prazo que o concedente dispõe para apreciar as prestações de contas:

*“Art. 10, § 7º O concedente terá prazo de noventa dias para apreciar a prestação de contas apresentada, contados da data de seu recebimento”.*

63. De qualquer forma, a CGU constatou que, em 2008, houve um incremento no número de convênios que se encontra com a apreciação da prestação de contas em atraso, o que teria ocorrido após uma diminuição significativa de tal índice em 2007, conforme observado na tabela abaixo:

Exercício	Convênios na Situação “a aprovar” (em 31/DEZ)
2006	267
2007	95
2008	259

64. A SESu apontou como causas para tal situação a apresentação de 155 novos processos e o quantitativo reduzido de servidores (dois experientes e dois em treinamento). A CGU acrescentou que, em auditorias anteriores, já teria constatado a inexistência de um sistema de informação e gerenciamento de dados, bem como de controles internos que visem à melhoria do desempenho.

65. O órgão informou que estaria negociando com o FNDE a transferência da atividade de análise de prestação de contas para aquela autarquia e que, caso tal solução não se concretizasse, utilizaria um plano de continuidade de negócios. Entretanto, não apresentou detalhes do que seria realizado, caso tal plano fosse ativado. Destacou, ainda, que possuía consciência de sua responsabilidade pela correta e regular aplicação dos recursos.

66. A CGU ressaltou que a transferência da atribuição para o FNDE não eximirá a SESu de sua responsabilidade em acompanhar os convênios e as prestações de contas, pois, segundo a LDO (Lei nº 11.514/2007), o concedente deve acompanhar as atividades desenvolvidas com os recursos transferidos:

*“Art. 46. Os órgãos concedentes deverão:*

*V - acompanhar a execução das atividades, projetos ou operações especiais e respectivos subtítulos, desenvolvidos com os recursos transferidos”.*

67. Nessa linha, a CGU recomendou que, caso se efetivasse a transferência da análise das prestações de contas para o FNDE, a SESu deveria implementar mecanismos de controle visando o monitoramento dessa atividade. Caso isso não ocorresse, a recomendação apontou para a implantação de plano que solucionasse o problema.

68. Considerando que a unidade reconheceu a ocorrência da irregularidade e posicionou-se pela correção das falhas consignadas, bem como a suficiência das recomendações da CGU, considera-se desnecessária a atuação do TCU relativamente à matéria.

**Constatação 1.1.3.2 – aprovação de prestação de contas sem a devida comprovação das despesas realizadas e sem identificação do convênio nos documentos fiscais de gastos, contrariando o art. 30 da IN STN nº 01/97 (fls. 160/163):**

69. A CGU analisou cinco processos de convênios firmados entre a SESu e Instituições de Ensino Superior. Em dois deles, consignou as seguintes falhas, acompanhadas pelas considerações do gestor:

69.1. **Convênio SIAFI 470313** (construção de setor de internamento do Hospital Universitário Onofre Lopes/UFRN): não consta da relação de pagamentos efetuados pela UFRN as despesas referentes aos cheques de nº 27 a 30, no valor total de R\$ 11.312,40, assim como os respectivos documentos fiscais. Além disso, a identificação do convênio não constaria da documentação de despesa apresentada.

69.1.1. posição do gestor: na descrição dos serviços nas notas fiscais consta a identificação do objeto do convênio. Além disso, foi apresentada

cópia do termo de aceitação definitiva da obra. Por isso, achou desnecessário solicitar cópias com o número do convênio;

69.1.2. análise da CGU: a SESu justifica que a descrição do objeto do convênio nos documentos fiscais, assim como a apresentação do termo de aceitação definitiva da obra, supriria a obrigatoriedade da identificação do convênio. Todavia, não existiria a vinculação entre as duas exigências, sendo necessária a apresentação de ambas para a aprovação da prestação de contas, segundo disposto nos arts. 28, inciso VIII, e 30, da IN STN nº 01/97.

69.2. **Convênio SIAFI 524187** (Assegurar continuidade do Programa de Educação Tutorial e pagamento de bolsas de alunos/USP): os comprovantes das despesas não estariam identificados com o número do convênio.

69.2.1. posição do gestor: apenas algumas unidades apresentaram comprovantes de despesa sem incluir a identificação do convênio. A SESu solicitará o reenvio dos documentos a fim de que atendam a exigência.

70. A fim de sanar tais impropriedades, a CGU recomendou que a SESu se abstinhasse de aprovar as prestações de contas que não atendessem às exigências relacionadas no art. 30 da IN STN nº 01/97.

71. Ante o exposto, tendo em vista que não houve repetição da presente constatação nas contas do exercício seguinte, 2009 (TC 019.497/2010-5), bem como a suficiência das recomendações expedidas pela CGU, reserva-se a questão para acompanhamento pelo Controle Interno, dispensando-se a atuação deste Tribunal sobre o tema em comento.

### **Constatação 1.1.3.3 – controles internos inadequados no acompanhamento das transferências concedidas (fls. 163/164):**

72. A partir da análise de seis instrumentos de transferência de recursos a universidades estaduais, no âmbito da ação 1073/0048 – Apoio a entidades de ensino superior não federais, a CGU verificou que o órgão não mantém procedimento adequado de controle e acompanhamento das transferências concedidas.

73. Isto se deve ao fato de que em nenhum dos processos analisados foram encontrados relatórios de acompanhamento, fiscalização, verificação física e/ou boletins de ocorrência referentes à execução dos objetos dos convênios. A unidade teria se limitado a utilizar os sistemas informatizados SICONV, SIAFI e SIMEC e a realizar a análise documental da prestação de contas, de forma intempestiva.

74. Tais fatos foram confirmados pelos gestores. Todavia, destacaram a realização, pela SESu, do saneamento do processo e do monitoramento por planilhas contendo a síntese da execução orçamentária e financeira.

75. A CGU atestou o cumprimento, pelo órgão, dos procedimentos formais referentes à pactuação dos convênios, mas afirma que o acompanhamento realizado é frágil, tendo em vista que a simples análise documental não garantiria a comprovação da realização do objeto em sua plenitude.

76. A recomendação da CGU expressou a necessidade de acompanhamento efetivo da execução do objeto das transferências por parte da SESu, pois tal ação não poderia se

restringir às informações existentes nos sistemas informatizados e nos autos do processo, devendo envolver outras formas de se atestar o cumprimento efetivo do objeto.

77. Considerando que não houve, por parte do gestor, indicação de que teria aceitado a recomendação da CGU, bem como a reincidência das constatações em comento nas contas do exercício seguinte, 2009 (TC 019.497/2010-5), faz-se necessária a intervenção do Tribunal a respeito do assunto em tela.

78. Verifica-se que a SESu estaria infringindo o disposto nos arts. 52, caput, da Portaria Interministerial nº 127/2008:

*“Art. 52. O concedente ou contratante deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, conforme o Plano de Trabalho e a metodologia estabelecida no instrumento, programando visitas ao local da execução com tal finalidade que, caso não ocorram, deverão ser devidamente justificadas.”*

79. O reduzido número de servidores do órgão para realizar tais visitas não justifica a ausência de fiscalização por parte do concedente, tendo em vista que a própria portaria em referência, em seu art. 53, estabelece que:

*“§ 2º O concedente ou contratante, no exercício das atividades de fiscalização e acompanhamento da execução do objeto, poderá:*

*I - valer-se do apoio técnico de terceiros;*

*II - delegar competência ou firmar parcerias com outros órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos, com tal finalidade”*

80. A alegação da SESu de que as consultas aos sistemas informatizados seriam suficientes encontram contra-argumentos no art. 54, inciso III, da portaria supracitada:

*“Art. 54. No acompanhamento e fiscalização do objeto serão verificados:*

*III - a regularidade das informações registradas pelo conveniente ou contratado no SICONV”*

81. A IN STN 01/1997, que regula os convênios celebrados anteriormente a maio/2008, também dispõe que:

*“Art. 23. A função gerencial fiscalizadora será exercida pelo concedente, dentro do prazo regulamentar de execução/prestação de contas do convênio, ficando assegurado a seus agentes qualificados o poder discricionário de reorientar ações e de acatar, ou não, justificativas com relação às disfunções porventura havidas na execução”.*

82. Verifica-se, portanto, que a própria portaria impõe ao concedente que realize a checagem das informações que se encontram no SICONV. Assim sendo, constata-se que o acompanhamento dos convênios realizado pela SESu não atende o disposto na legislação em vigor.

83. Assim sendo, propõe-se **alertar** à SESu para a necessidade de se programar visitas aos locais de execução dos convênios, a fim de verificar se as informações registradas pelo conveniente no SICONV correspondem à realidade, utilizando, se necessário, o apoio de terceiros ou firmando parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos aos locais de execução do convênio, conforme dispõe os arts. 52, caput, 53, incisos I e II, e 54, inciso III, da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008.

#### **Constatação 2.1.2.1 - falta de documentos obrigatórios em processos de concessão de diárias (fls. 165/169)**

84. Foram analisados 15 processos de concessão de diárias – PCD, sendo constatadas as seguintes irregularidades:

- 84.1. falta de anexação do cartão de embarque (PCD nº 134);
- 84.2. falta de comprovante de recolhimento de diárias não utilizadas (PCD nº 310);
- 84.3. pagamento de diárias e passagens a colaborador eventual sem que tenha sido comprovado no processo que o mesmo estivesse em viagem a serviço (PCD nº 1608).

85. Em resposta, o gestor afirmou que foi apresentado o cartão de embarque referente ao PDC nº 134. A CGU ressaltou que fatos dessa natureza já foram relatados em auditorias anteriores e que a apresentação do cartão a **posteriori** não elide o fato de não ter sido anexado ao processo tempestivamente. Por isso, recomendou a execução de ações corretivas imediatas e tempestivas, no caso de ausência de anexação de documentos obrigatórios.

86. Quanto ao recolhimento de diárias não utilizadas, a SESu informou que foi encaminhada uma GRU para a beneficiária a fim de que ela efetivasse o recolhimento dos valores recebidos. Todavia, o Controle Interno recomendou a realização de procedimento administrativo visando verificar se houve, de fato, a devolução do valor concedido para diárias.

87. No que se refere ao pagamento de diárias e passagens ao colaborador eventual, o órgão informou que o Sr. Rodrigo de Araújo Ramalho Filho, membro do Grupo Assessor do REUNI e Consultor PNUD/SESu/MEC-REUNI até 22 de outubro de 2008, teria participado da organização e da coordenação geral do V Seminário Nacional do REUNI, na cidade de Maceió/AL, no período de 28 a 30/09/2008. Afirmou que sua atuação foi imprescindível para as atividades organizacionais, antes, durante e depois do referido evento.

88. A CGU, entretanto, ao analisar o contrato do projeto de execução nacional do PNUD, verificou que o produto a ser realizado pelo consultor seria a elaboração de documentos técnicos para subsidiar as ações do Reuni e a execução de ações de apoio e acompanhamento da reestruturação das instituições federais. Considerou, então, que a situação de consultor do PNUD do colaborador não justificaria a viagem, tendo em vista que participar do seminário compondo a comissão organizadora do evento não apresentaria relação com o objeto contratado pelo PNUD e infringiria o disposto no art. 4º da Lei nº 8.162/1991:

*“Art. 4º Correrão à conta das dotações orçamentárias próprias dos órgãos interessados, consoante se dispuser em regulamento, as despesas de deslocamento, de alimentação e de pousada dos colaboradores eventuais, inclusive membros de colegiados integrantes de estrutura regimental de Ministério e das Secretarias da Presidência da República, quando em viagem de serviço (grifo nosso)”*.

89. Dessa forma, a CGU recomendou a realização de procedimento administrativo visando o ressarcimento do erário, referente ao PCD 1608, no valor de R\$ 1.047,95.

90. Por meio da análise das atribuições do consultor PNUD, verifica-se que incluem a execução de ações de apoio e acompanhamento da reestruturação das instituições federais. A viagem do referido consultor teve como motivo a participação no V Seminário Nacional do Reuni, tendo em vista que ocupava o cargo de membro do Grupo Assessor do Reuni. O Reuni é um programa de reestruturação e expansão das universidades federais. Logo, estaria perfeitamente configurado que a participação do consultor, no seminário em questão, se enquadraria em suas atribuições constantes do contrato e que poderia ser qualificada como viagem a serviço.

91. Assim sendo, caberia o afastamento da recomendação nº 003 (fl. 169) do Controle Interno. Entretanto, como a presente constatação envolve outros aspectos, tais como a ausência de cartão de embarque e a não devolução de diárias não utilizadas, não cabe o afastamento integral da ressalva a que se refere a presente constatação.

92. Ante o exposto, tendo em vista que não houve repetição da presente constatação nas contas do exercício seguinte, 2009 (TC 019.497/2010-5), consideram-se suficientes as recomendações do Controle Interno, dispensando-se a atuação deste Tribunal sobre a ocorrência.

### **Constatação 2.1.3.1 – pagamentos realizados sem a verificação da regularidade fiscal da empresa (fls. 169/170)**

93. Segundo a CGU, em 2008, a SESu teria liquidado R\$ 1.971.727,06 em favor da empresa Miranda Turismo e Representações Ltda., e emitido ordens bancárias que totalizaram R\$ 1.161.585,56. Todavia, tais pagamentos teriam sido efetuados sem a correspondente verificação de que a empresa mantinha a regularidade fiscal prevista na fase de habilitação do procedimento licitatório, conforme dispõe a Lei nº 8.666/93:

*“Art.55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabelecem:*

*XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.*

94. O órgão informou que, no ano de 2009, com o advento da nova gestão da CGPG, foram inseridos controles operacionais, sendo que os pagamentos da empresa são precedidos de verificação da situação de regularidade fiscal.

95. A CGU ressaltou o fato de que os documentos comprobatórios da regularidade fiscal deveriam ser anexados ao processo a cada pagamento, visando ao cumprimento da determinação legal. O Controle Interno, portanto, recomendou que a SESu verificasse, quando da realização de pagamentos, a regularidade da empresa contratada junto ao fisco.

96. Destacou, todavia, que a SESu já teria adotado providências para sanear a falha constatada. Tendo isso em vista, reserva-se a questão para acompanhamento pelo Controle Interno, cuja recomendação reputa-se suficiente, sem necessidade de intervenção do TCU a respeito da matéria.

### **Constatação 2.1.3.2 - aprovação de alterações contratuais sem a devida aprovação e/ou análise da assessoria jurídica do órgão, conforme preconiza o art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 (fls. 170/176)**

97. A CGU constatou que a SESu celebrou oito termos aditivos ao contrato nº 01, de 13/02/2006, com a empresa Libeskindllovet Arquitetos S/s, cujo objeto consistiu na elaboração do projeto arquitetônico para a construção da Fundação Universidade Federal do ABC, com desembolso estimado de R\$ 3 milhões. Todavia, verificou a ocorrência das seguintes irregularidades, que serão analisadas nos itens a seguir.

### **Assinatura dos termos aditivos de nº 2,3,4 e 5 sem exame e aprovação pela assessoria jurídica da Administração**

98. Os Termos Aditivos supracitados tinham como objeto a prorrogação do prazo da vigência do contrato, respectivamente, para 30/04/2007, 31/07/2007, 31/12/2007 e 30/06/2008.

99. Apesar de reconhecer que, segundo a legislação em vigor, tais termos aditivos deveriam ter passado pelo exame e aprovação da assessoria jurídica, o gestor ressaltou que a urgência da concretização dos referidos ajustes fez com que a SESu embasasse a celebração de tais aditivos em documentos internos com as devidas justificativas técnicas.

100. Esclarece ainda que os referidos termos aditivos teriam sido celebrados com o contrato ainda vigente e obedeceriam aos padrões aprovados pela Conjur/MEC.

101. O Controle Interno constatou, então, a falta de planejamento do órgão, o que impossibilitou o encaminhamento, em tempo hábil, das minutas dos termos aditivos para a devida análise jurídica. Afirmou, inclusive, que tal procedimento contraria o disposto na Lei nº 8.666/93:

*“Art. 38. Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”.*

### **Assinatura do 6º Termo Aditivo sem os pré-requisitos necessários para a celebração do aditamento.**

102. O 6º Termo Aditivo visava à realização de adaptações necessárias não previstas no contrato original, quais sejam: instalações hidráulicas e elétricas para adaptação do Bloco B para uso transitório; adaptação da Praça do Sol com a eliminação do estacionamento subterrâneo; e acompanhamento das obras e consultorias durante a execução do projeto executivo. Teria sido solicitado, em 12/02/2008, pela UFABC, no valor total de R\$ 291.387,75.

103. Segundo a CGU, a assinatura do aditivo em referência teria ocorrido sem que o órgão observasse uma série de requisitos estabelecidos na legislação, a saber:

103.1. Ausência de justificativa técnica para o aumento no quantitativo de serviços, com indicação dos valores unitários e totais, bem como de demonstração expressa da vantagem econômico-financeira da prorrogação.

a) Resposta do Gestor: o documento interno “Anexo – memórias de cálculo” conteria o detalhamento dos valores provenientes da alteração do projeto. A vantagem econômico-financeira estaria expressa no Ofício nº 10/2008-UFABC/REIT, de 12/02/2008. Além disso, a justificativa técnica elaborada pelos fiscais do contrato, em 03/04/2008, faria referência a tais requisitos.

103.2. Inexistência de pronunciamento da área de orçamento e finanças quanto ao impacto orçamentário/financeiro no acréscimo do contrato, informando o percentual exato.

a) Resposta do Gestor: haveria documentos juntados ao processo que supririam essa exigência, tais como: a justificativa técnica de 03/04/2008, a qual expõe de maneira precisa o valor de acréscimo para o aditivo em questão, o percentual exato desse aumento e a origem dos recursos; a aprovação do valor do 6º Termo Aditivo pela Secretária da SESu; e

a nota de empenho emitida em 08/04/2008, no valor do acréscimo, confirmaria a existência de disponibilidade orçamentária para tal operação.

103.3. Falta da documentação que comprovasse a regularidade fiscal da empresa

a) Resposta do Gestor: declaração emitida pelo sistema SICAF, em 08/04/2008, apontaria como válida a documentação obrigatória do domicílio fiscal da empresa contratada.

103.4. Ausência de certificação de disponibilidade orçamentária emitida pela SPO/MEC, de acordo com o preconizado na Portaria SE/MEC nº 433, de 05/07/2007.

a) Resposta do Gestor: tal certificação não se aplicaria ao caso em tela, pois os recursos para o contrato em questão seriam provenientes da ação 8551, a qual não estaria contida no rol de ações que se enquadram na referida portaria.

**Assinatura do 7º Termo Aditivo sem inclusão de documento que comprove o interesse público na prorrogação do contrato.**

104. O 7º Termo Aditivo tinha como objeto a prorrogação do contrato em tela até 30/12/2008. Tal necessidade seria motivada pela ausência de técnicos para a análise do projeto e por alterações e complementações feitas pela UFABC.

105. A CONJUR/MEC aprovou a prorrogação, mediante Parecer nº 548/2008, desde que *“... houvesse manifesto interesse público consubstanciado em justificativa fundamentada aprovada pela autoridade máxima competente”*.

106. Segundo a SESu, o interesse público na prorrogação do contrato estaria expresso no Parecer Técnico de 26/06/2008, tendo em vista que a própria UFABC, beneficiária do contrato, teria solicitado à contratada melhor adequação do projeto. Assim, a Administração teria corroborado com a UFABC em tal modificação, enquadrando-se, portanto, na Lei nº 8.666/93:

*“Art. 57, §1º- Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:  
I-alteração do projeto ou especificações, pela Administração”*.

107. Além disso, o gestor informou que o documento interno da CGPO/DIFES/SESu/MEC, de julho de 2008, complementaria a justificativa técnica para a celebração do 7º Termo Aditivo.

**Assinatura do 8º Termo Aditivo sem respaldo legal**

108. O 8º Termo Aditivo tinha como objeto a prorrogação do contrato em questão até 31/03/2009. Tal necessidade seria motivada pela complexidade dos projetos básico e executivo, por dificuldades na análise técnica e realização de ajustes necessários, conforme justificativa técnica de 12/12/2008.

109. Nesse caso, a CONJUR/MEC, afirmou que tais justificativas *“não foram suficientes para conferir amparo legal à proposição, visto que a ocorrência do fato gerador que motive a alteração não estava tecnicamente justificada e expressamente autorizada pela autoridade competente, sendo necessária a reformulação das justificativas para assinatura do 8º Termo Aditivo”*.

110. A SESu alegou que as justificativas técnicas de 12/12/2008 e de 23/12/2008, ambas firmadas pela Diretora de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior – DIFES, apresentariam a motivação necessária para se prorrogar a vigência do contrato. Mesmo que o interesse da administração não tivesse ficado demonstrado nos referidos documentos, estaria claro nos autos do processo que tal interesse seria o fato gerador da prorrogação da vigência do contrato.

111. O Parecer Jurídico CGLNJ nº 1419/2008 expressou que os argumentos utilizados pela área técnica da SESu não seriam suficientes para conferir amparo legal à proposição e necessitariam ser reformulados. Recomendou, ainda, que a área técnica reavaliasse o prazo a ser concedido, tendo em vista que a contratação foi efetuada, em 13/02/2006, com execução instantânea.

112. A CGU afirma que a justificativa técnica de 23/12/2008 não atendeu às recomendações do setor jurídico, pois apenas repetiu os argumentos considerados insuficientes da justificativa técnica anterior (de 12/12/2008).

113. Para sanar as irregularidades acima mencionadas, o Controle Interno recomendou à SESu que se abstivesse de firmar contratos e termos aditivos sem a devida análise da Assessoria Jurídica, bem como observasse o atendimento às determinações constantes dos pareceres jurídicos, inclusive, reencaminhando a documentação e alterações para uma reanálise até a aprovação definitiva. Tal procedimento seria necessário para a legalidade do processo.

#### Análise

114. A Lei nº 8.666/93 estabelece a obrigatoriedade da manifestação da assessoria jurídica, por meio da inclusão de parecer no processo licitatório, conforme o parágrafo único do art. 38. Assim, devido à ausência de tal manifestação no processo de elaboração dos termos aditivos nº 2,3,4 e 5, verifica-se que a SESu descumpriu determinação legal. Tendo em vista que a primeira parte da recomendação da CGU cobre adequadamente o assunto e que tal constatação não se repetiu nas contas do exercício de 2009 (TC 0198.497/2010-5) para outros contratos lá analisados, não se verifica a necessidade de atuação do Tribunal nesse quesito.

115. Cabe ressaltar que a recomendação da CGU direciona o órgão a observar o atendimento às determinações constantes dos pareceres jurídicos. Caso o gestor não concorde com as determinações expostas em tais pareceres, deve, obrigatoriamente, motivar essa decisão, conforme se depreende do Acórdão 147/2006-Plenário:

*“(…) entendo que o gestor público, quando discordar dos termos do parecer jurídico cuja emissão está prevista no inciso VI e no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, deverá apresentar por escrito a motivação dessa discordância”* (Voto do Ministro Relator).

116. Assim sendo, considera-se adequada a recomendação do controle interno, não se verificando a necessidade de atuação do Tribunal nessa questão.

**Informação 3.1.1.1 - encaminhamento de apreciação crítica sobre a evolução dos dados das IFES (fls. 176/177)**

117. A CGU informou que a SESu apresentou uma apreciação crítica sobre a evolução de indicadores e componentes constantes dos subitens 9.1.1 a 9.1.2.9 do Acórdão 1043/2006-Plenário (fls. 134/145). Tais subitens referem-se à determinação exarada para as Instituições Federais de Ensino Superior a fim de que passassem a informar, em seus relatórios de gestão anuais, a partir do exercício de 2006, os seguintes componentes e indicadores:

*“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);*

*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”*

118. O Acórdão 2167/2006-Plenário reiterou a determinação às IFES no que tange aos itens 9.1.1 a 9.1.2.9, alterando a obrigatoriedade para ter início no exercício de 2007, mas determinou que a SESu apresentasse estudo de viabilidade da criação dos indicadores referentes aos itens 9.1.2.10 e 9.1.2.11, conforme disposto a seguir:

*“9.1 determinar às IFEs que apresentem, no relatório de gestão das contas anuais, a partir do próximo exercício, os componentes e indicadores constantes dos subitens 9.1.1 a 9.1.2.9 do Acórdão 1.043/2006 - Plenário;*

*9.2 determinar à SESu que, nas próximas contas, apresente estudo sobre a possibilidade/viabilidade de criação dos indicadores referentes aos subitens 9.1.2.10 e 9.1.2.11 do Acórdão 1.043/2006 - Plenário propondo, se for o caso, as correspondentes fórmulas de cálculo”*

119. Nas contas de 2006 (TC 013.962/2007-7) ainda não apreciadas, a SESu alegou ter cumprido totalmente as determinações do acórdão em referência. Devido ao fato de não ter

havido comprovação adicional, sugeriu-se, na proposta de encaminhamento da instrução de mérito do supramencionado TC, que seja efetuada determinação ao Controle Interno para que informe a este Tribunal sobre a efetivação do cumprimento das determinações.

120. Verifica-se que a presente informação trata do cumprimento do item 9.1 do referido acórdão, deixando de abordar a questão do item 9.2. Na análise apresentada pela SESu não são encontrados os indicadores referentes à taxa de sucesso na pós graduação (9.1.2.10) e recursos orçamentários recebidos e efetivamente aplicados na atividade-fim da instituição (9.1.2.11), o que leva a crer que a unidade tenha considerado a elaboração de tais indicadores como inviável (fl. 135).

121. Todavia, é fundamental que o Controle Interno ateste que o órgão elaborou o estudo mencionado e que tenha justificado a inviabilidade da adoção dos referidos indicadores. Assim sendo, cabe **determinar** à Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI/CGU) que, nas próximas contas da SESu, consigne informações a respeito do cumprimento da determinação n.º 9.2 do Acórdão TCU n.º 2167/2006 – Plenário.

122. Com relação aos indicadores apresentados, considera-se que a SESu cumpriu, nestas contas, a determinação 9.1 do Acórdão 2167/2006-Plenário, por ter apresentado dados e gráficos que apresentam a evolução dos componentes e indicadores em questão, com explicações e justificativas, que permitem o acompanhamento da situação das IFES. Assim sendo, considera-se desnecessária a atuação do Tribunal nesse tópico.

### **Constatação 3.2.2.1 – registro/credenciamento de fundação de apoio em desacordo com os normativos que regem a matéria**

123. Por meio da análise de quatro processos de registro e credenciamento de fundação de apoio, os quais obtiveram parecer favorável do Grupo de Apoio Técnico – GAT, a CGU constatou que a SESu não vem cumprindo, em sua plenitude, o disposto no inciso III, do art. 2º, da Lei nº 8.958/94 e na Portaria Interministerial MEC/MCT nº 3.185, de 07/10/2004.

124. Isto porque a unidade teria emitido certificado de registro de credenciamento à Fundação de Apoio ao Ensino Tecnológico Profissionalizante de Rio Pomba – FUNDEP-PR, mesmo com o parecer dos auditores independentes, o qual consta do processo e atestou que a entidade não se encontrava em boa e regular situação financeira e patrimonial.

125. Dessa forma, o Controle Interno constatou que a análise efetuada pelo GAT, órgão encarregado de analisar os processos de credenciamento das fundações de apoio, resume-se na verificação da existência dos documentos solicitados pelos normativos, sem realizar qualquer tipo de análise das peças que compõem o processo.

#### Recomendações do Controle Interno

126. Tendo em vista o exposto acima, o Controle Interno emitiu duas recomendações para a SESu, com intuito de sanar as irregularidades constatadas:

a) fazer constar no parecer emitido pelo GAT análise consubstanciada referente às condições impostas para o registro/credenciamento, principalmente quanto à boa e regular capacidade financeira e patrimonial da fundação requerente e se a fundação tem realmente apoiado a instituição de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica na consecução dos seus objetivos.

b) reavaliar a aprovação do registro/credenciamento da Fundação de Apoio ao Ensino Tecnológico Profissionalizante de Rio Pomba – FUNDEP/RP, realizada em 04/12/2008.

#### Resposta do Gestor

127. O gestor, em sua manifestação, alegou que o GAT, em 2008, analisou 69 pedidos de credenciamento, além de requerimentos, pedidos de informação, comunicados e outros assuntos, em 7 reuniões, totalizando 9 processos concluídos e 17 análises por reunião, em média.

128. Ressaltou que o percentual de deferimento dos pedidos de credenciamento reduziu de 60,82% em 2007 para 36,23% em 2008. Assim sendo, segundo a SESu, dificilmente uma análise dos pedidos de credenciamento que se limitasse à conferência quanto à existência dos documentos necessários acarretaria um grau tão elevado de indeferimento. Dessa forma, a análise do GAT abrangeria os requisitos e parâmetros trazidos pela Lei nº 8.958/94, Decreto nº 5.205/2004 e Portaria Interministerial MEC/MCT nº 3.185/2004.

129. Destaca, ainda, que o Acórdão 2.731/2008-Plenário não trouxe nenhum tipo de recomendação ou indicação de necessidade de correção da atuação do GAT.

130. Por isso, alega que a primeira recomendação da CGU não se apresentaria condizente com as normas aplicáveis ao processo de credenciamento. Se o parecer da auditoria independente não indicasse a reprovação do balanço patrimonial ou a abstenção de opinião, não se mostraria condizente com os princípios da eficiência e da economicidade uma atuação do GAT que repetisse atividade já posta como requisito para o credenciamento.

131. Com relação ao segundo item da recomendação, a SESu argumenta que a exigência do parágrafo único do art. 1º da Portaria Interministerial MEC/MCT nº 475/2008, para que conste do relatório de gestão da fundação de apoio a comprovação do atendimento aos incisos IV e V do art. 1º-A da Portaria Interministerial MEC/MCT nº 3.185/2004, já implicaria a conclusão de que a fundação teria apoiado a instituição de ensino superior e de pesquisa científica/tecnológica na consecução de seus objetivos.

132. No caso específico da segunda recomendação, dedicada ao caso da FUNDEP/RP, o gestor informou que a situação seria analisada pelo GAT, a fim de averiguar se o parecer da auditoria independente configura situação de parecer adverso ou com abstenção de opinião.

#### Análise do Controle Interno

133. A CGU ressalta a existência de evidências de que o GAT somente realiza a conferência quanto à presença dos documentos necessários nos autos, sem a correspondente análise das peças. O caso da FUNDEP/RP consistiria prova desse fato, tendo em vista que o grupo, apesar do parecer desfavorável da auditoria independente, não chegou a registrar nenhum comentário no processo, tendo-se limitado a indicar o item como atendido e emitido parecer favorável.

134. Contesta a argumentação do gestor de que o atendimento à primeira recomendação não estaria condizente com a realidade de trabalho desenvolvida pelo GAT, alertando o grupo para que atente aos requisitos trazidos pelas normas que regem o assunto. Lembra que tais alegações corroborariam o fato de que a realização de análises consubstanciadas não fariam parte da rotina de trabalho do GAT e que isso teria sido previsto pelo legislador infralegal.

135. Afirma que a verificação, na ocasião do credenciamento, da “saúde financeira e patrimonial” da fundação foi o meio utilizado pelo legislador para garantir o mínimo de segurança que os objetos contratados ou pactuados por meio de convênios sejam concluídos pela fundação, mitigando-se o risco de abandono da execução dos contratos/convênios durante sua execução.

136. Da mesma forma, verificar se a fundação cumpriria seu papel de apoiar a IES teria o objetivo de constatar a real necessidade da existência da fundação de apoio.

137. Conclui, em virtude dos argumentos expostos, que a constatação deve ser mantida.

#### Análise

138. A Portaria Interministerial MEC/MCT nº 3.185/2004 regulamenta o registro e o credenciamento das Fundações de Apoio. Tal normativo dispõe que:

*“Art. 2º. O requerimento de registro e credenciamento da Fundação de Apoio deverá ser instruído com os documentos, originais ou em cópias autenticadas, comprobatórios das seguintes condições:*

*(...)V - comprovar a sua boa e regular capacidade financeira e patrimonial, mediante a apresentação do balanço patrimonial e de demonstrações contábeis do último exercício social, acompanhados das respectivas atas de aprovação pelo órgão de deliberação máxima da Fundação, não podendo substituí-los por balancetes ou balanços provisórios;*

*Art. 3º O Secretário de Educação Superior do MEC e o Secretário de Políticas e Programa de Pesquisa e Desenvolvimento - MCT, em ato conjunto, instituíram Grupo de Apoio Técnico - GAT composto por representantes dos dois Ministérios, com o objetivo de analisar os pedidos de registro e credenciamento apresentados pelas entidades e outras atribuições que lhes forem delegadas”.*

139. O referido normativo impõe como requisito para o registro/credenciamento de uma fundação de apoio a comprovação de sua boa e regular capacidade financeira e patrimonial. No caso em tela, o parecer da auditoria independente, constante do processo (fl. 179), atesta que *“as demonstrações contábeis da entidade não representam, adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da FUNDEP/RP em 31/12/2007, o resultado de suas operações e as mutações do patrimônio líquido referentes ao exercício findo naquela data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil”.*

140. A SESu informou que iria verificar se tal parecer teria sido pela não aprovação do balanço patrimonial ou pela abstenção de opinião. Todavia, verifica-se pela leitura do conteúdo do parecer que a posição da auditoria independente é pela não aceitação das demonstrações contábeis. Se os auditores tivessem constatado a exatidão das demonstrações, afirmariam que elas representariam a posição patrimonial e financeira da entidade e não o contrário.

141. Além disso, cabe lembrar que o GAT tem o dever de analisar os pedidos de registro e credenciamento apresentados pelas entidades. No caso em tela, temos duas hipóteses para que o pedido da FUNDEP/RP tenha sido aprovado:

- a) O GAT não analisou o conteúdo do parecer da auditoria independente, tendo somente constatado sua existência no processo;
- b) O GAT analisou o parecer e, assim mesmo, aprovou o pedido.

142. A auditoria da CGU constatou a primeira hipótese, mas fez uma generalização com base em um só caso. Seria precipitada a afirmação de que o GAT não analisa nenhum

processo de registro/credenciamento de fundações de apoio, restringindo-se à conferência da existência dos documentos, somente pelo fato de que, em um dos processos, constatou-se uma falha na análise de um parecer.

143. Entretanto, a recomendação do controle interno é perfeitamente cabível no caso em tela, pois se o GAT analisasse de forma consubstanciada as peças do processo, a recomendação viria de modo a reforçar um procedimento já adotado. Caso fosse verdadeira a hipótese defendida pelo Controle Interno, a recomendação objetivaria consertar um procedimento inadequado.

144. Quanto à segunda parte da primeira recomendação, verifica-se que a portaria supracitada apresenta, no art. 2º, como requisito para o registro/credenciamento, a necessidade de:

*“VI - demonstrar, por intermédio de relatório de atividades e outros documentos, que a Fundação tem apoiado as instituições de ensino superior e de pesquisa científica”.*

145. A alegação da SESu, de que o atendimento aos incisos IV e V do art. 1ºA, da referida portaria já atestaria o cumprimento do inciso VI do art. 2º também não se sustenta, tendo em vista que o legislador infralegal estabeleceu, de forma expressa, a necessidade da fundação de apoio expressar, em seu pedido, que tem apoiado as IES. Como cabe ao GAT analisar todas as peças do pedido, é sua incumbência se manifestar a respeito do cumprimento ou não de tal requisito.

146. Cabe lembrar que, pela doutrina, todo ato administrativo deve ser motivado. O eminente professor Diogenes Gasparini, em seu livro “Direito Administrativo”, publicado pela Editora Saraiva, 14ª edição, 2009, sustenta que:

*“A motivação é a enunciação, descrição ou explicitação do motivo. É a narrativa do motivo.*

*(...)*

*A motivação, como vimos ao tratar do princípio da motivação, é necessária para todo e qualquer ato administrativo, e a discussão motiva/não motiva parece resolvida com o advento da Lei federal nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Federal. Pelo art. 50 dessa lei todos os atos administrativos, sem qualquer distinção, deverão ser motivados, com a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos. Assim, tanto os atos administrativos vinculados como os discricionários devem ser motivados, com a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos. (...)*

*A motivação deve ser explícita. De sorte que sua falta ou insuficiência invalida o ato (...).”*

147. A CGU constatou que a motivação é inexistente nos processos de registro/credenciamento de fundações de apoio. Além disso, ao refutar a recomendação da CGU, verifica-se que o gestor considera que não haveria necessidade do GAT realizar tal atividade, especialmente quanto aos incisos V e VI, do art. 2º, da portaria em questão.

148. Tendo em vista a discordância do gestor quanto à recomendação do Controle Interno, cabe **determinar** à SESu de que deve fazer constar, no parecer emitido pelo GAT, ao analisar pedidos de registro/credenciamento de fundações de apoio, os motivos pelos quais considerou comprovados, ou não, os requisitos expressos nos incisos I a VI e §§1º e 2º do art. 2º da Portaria Interministerial MEC/MCT nº 3.185/2004.

### **Conteúdo específico do relatório de auditoria**

149. A Decisão Normativa 94/2008 estabeleceu algumas informações específicas sobre a SESu que deveriam constar do relatório de auditoria de gestão, a saber:

*a) avaliação do cumprimento do inciso III, do art. 2º, da Lei n.º 8.958/94 e da Portaria Interministerial MEC/MCT n.º 3.185, de 07/10/2004, com a modificação introduzida pela*

*Portaria Interministerial MEC/MCT n.º 475, de 14/04/2008, ou outras que lhes venham a substituir, no sentido de verificar o cumprimento dos critérios de credenciamento ou credenciamento de Fundações de Apoio ligadas às IFES;*

*b) verificação da qualidade dos cursos que contemplam alunos beneficiados com o Prouni;*

*c) instrumentos utilizados para aferir se os critérios previstos para seleção de alunos beneficiados pelo Prouni são adotados pelas IES;*

*d) verificação da apreciação sobre a evolução dos dados (indicadores e componentes) das IFES decorrentes da Decisão 480/2008-P, com destaque para os aspectos positivos e oportunidades de melhoria do sistema de rede de instituições federais de ensino superior no País, conforme recomendação do Ac 1043/2006-P (item 9.4.2) ;*

*e) fiscalização in loco, pelo concedente, dos convênios e contratos de repasses celebrados;*

*f) avaliação quanto à suficiência do acompanhamento adotado, para garantir a plena execução do objeto, no caso de transferências voluntárias (parágrafo único do art. 6º do Decreto 6.170/2007);*

*g) tempestividade na análise de prestação de contas e instauração de tomadas de contas especiais.*

150. Todos os pontos, com exceção dos que tratam do Prouni, foram abordados em constatações do Controle Interno.

151. No que se refere à verificação da qualidade dos cursos, a CGU verificou que 94,7% dos cursos beneficiados com bolsas do Prouni não foram avaliados, o que impede qualquer análise mais aprofundada (fl. 153).

152. Relembra-se que a Lei nº 11.096/2005 dispõe, no art. 7º, que:

*“§ 4º O Ministério da Educação desvinculará do Prouni o curso considerado insuficiente, sem prejuízo do estudante já matriculado, segundo critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, por duas avaliações consecutivas, situação em que as bolsas de estudo do curso desvinculado, nos processos seletivos seguintes, deverão ser redistribuídas proporcionalmente pelos demais cursos da instituição, respeitado o disposto no art. 5º desta Lei”.*

153. Constata-se que o MEC está impossibilitado de aplicar a legislação por conseguir avaliar apenas 5% do total de cursos.

154. Assim sendo, cabe **determinar** à SESu que aperfeiçoe o sistema de avaliação dos cursos universitários que contemplam alunos beneficiados com o Prouni, a fim de que seja possível aferir a qualidade da totalidade dos cursos e, assim, possibilitar o cumprimento do §4º, art. 7º, da Lei nº 11.096/2005.

155. Quanto aos instrumentos utilizados para aferir se os critérios previstos para a seleção dos alunos beneficiados pelo Prouni são adotados pelas IES, verificou-se que o controle está baseado no Sistema Operacional do Prouni (Sisprouni), por meio do módulo de supervisão de bolsistas. Tal módulo realiza o cruzamento com outras bases de dados do governo federal, como RAIS, RENAVAM, PINGIFES, e outras. Havendo indícios de irregularidade, o coordenador do Prouni na IES deverá proceder à análise documental do bolsista e encerrar a bolsa, se for o caso. O MEC tem livre acesso a todos os documentos e pode verificar se a decisão do coordenador é coerente ou não.

156. Ante o exposto, considera-se suficiente o relato da CGU sobre o assunto, dispensando-se a atuação do Tribunal sobre a matéria.

## CONCLUSÃO

157. A partir da análise das ocorrências apontadas no Relatório de Auditoria, verifica-se que a maioria das falhas detectadas pode ter ajustes e acompanhamento mediante a atuação do Controle Interno.

158. Contudo, há a necessidade de atuação da SESu no aperfeiçoamento do sistema de avaliação dos cursos universitários que contemplam alunos beneficiados com o Prouni, a fim de que seja possível aferir a qualidade da totalidade dos cursos, além de oportunidades de melhoria na atuação do GAT, na elaboração do rol de responsáveis e indicadores, no acompanhamento das metas financeiras das ações orçamentárias e na avaliação das ações, dentre outros, o que será objeto de determinação.

## BENEFÍCIOS DE CONTROLE

159. Em cumprimento ao disposto na Portaria TCU nº. 59/2004, informa-se que os benefícios estimados das ações de controle externo decorrentes da apreciação destas contas relacionam-se com o ressarcimento de valores por via administrativa e melhorias na organização administrativa, nos controles internos e na forma de atuação da unidade.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

160. Ante todo o exposto, encaminham-se os presentes autos à consideração superior, propondo:

- I. com fundamento no art. 1º, inc. I; art. 16, inc. II; art. 18, todos da Lei 8.443/92, julgar **regulares com ressalvas** as contas dos seguintes responsáveis da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, relativamente à gestão do exercício de 2008, pelas constatações do Certificado de Auditoria nº. 224795 da Controladoria-Geral da União e da análise efetuada por esta unidade técnica, expedindo-lhes quitação:
  - a. constatação 1.1.2.1 – formalização de convênios sem cláusulas obrigatórias, contrariando o disposto no art. 6º do Decreto nº 6.170/2007 e Portaria Interministerial nº 127, de 29/05/2009:
    1. Maria Paula Dallari Bucci (CPF 103.769.228-42);
    2. Ronaldo Mota (CPF 132.650.085-68);
    3. Maria Ieda Costa Diniz (CPF 177.397.052-68).
  - b. constatação 1.1.3.1 – convênios na situação “a aprovar” por mais de sessenta dias, contrariando o disposto no art. 31 da IN STN nº 01/1997.
    1. Maria Paula Dallari Bucci (CPF 103.769.228-42).
  - c. constatação 1.1.3.2 – aprovação de prestação de contas sem a devida comprovação das despesas realizadas e sem identificação do convênio nos documentos fiscais de gastos, contrariando o art. 30 da IN STN nº 01/1997.
    1. Maria Paula Dallari Bucci (CPF 103.769.228-42).

- d. constatação 1.1.3.3 – controles internos inadequados no acompanhamento das transferências concedidas.
    - 1. Maria Paula Dallari Bucci (CPF 103.769.228-42);
    - 2. Ronaldo Mota (CPF 132.650.085-68);
    - 3. Maria Ieda Costa Diniz (CPF 177.397.052-68).
  - e. constatação 2.1.2.1 – falta de documentos obrigatórios em processos de concessão de diárias – PCDs
    - 1. Maria Paula Dallari Bucci (CPF 103.769.228-42).
  - f. constatação 2.1.3.1 – pagamentos realizados sem a verificação da regularidade fiscal da empresa.
    - 1. Maria Paula Dallari Bucci (CPF 103.769.228-42).
  - g. constatação 2.1.3.2 – aprovação de alterações contratuais sem a devida aprovação e/ou análise da assessoria jurídica do órgão, conforme preconiza o art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/93.
    - 1. Maria Paula Dallari Bucci (CPF 103.769.228-42);
    - 2. Ronaldo Mota (CPF 132.650.085-68);
    - 3. Maria Ieda Costa Diniz (CPF 177.397.052-68).
  - h. adoção da despesa empenhada como referencial para o cálculo do indicador das metas financeiras de suas ações orçamentárias, ao invés da despesa liquidada, tendo em vista que o momento da liquidação expressa o ateste da entrega do bem ou da execução do serviço pactuado, conforme disposto no art. 63 da Lei nº 4.320/64.
    - 1. Maria Paula Dallari Bucci (CPF 103.769.228-42).
  - i. não explicitação, nas presentes contas, das causas de sucesso ou insucesso para o atingimento das metas na avaliação do resultado dos programas e ações orçamentárias, conforme estabelecido no Anexo II, item A, subitem 2.1.3 das DN TCU nº 93 e 94/2008.
    - 1. Maria Paula Dallari Bucci (CPF 103.769.228-42).
  - j. não descrição dos itens que compõem os indicadores, sua fórmula de cálculo e ausência de indicação das causas que contribuíram para o sucesso ou insucesso no alcance dos objetivos e metas colimados, na parte do relatório de gestão referente à avaliação da gestão institucional sob exame, conforme expresso no Anexo II, item A, subitem 2.2, da DN TCU nº 93/2008.
    - 1. Maria Paula Dallari Bucci (CPF 103.769.228-42).
- II. com fundamento no art. 1º, inc. I; art. 16, inc. I; art. 17, todos da Lei 8.443/92, julgar **regulares** as contas dos responsáveis da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, listados abaixo, relativamente à gestão do exercício de 2008, expedindo-lhes quitação plena:
- 1. Dirceu do Nascimento, CPF 309.091.397-68;

2. Viviane Paula Viana, CPF 047.564.207-45;
3. José Wellington Alves dos Santos, CPF 090.364.903-91;
4. José Rubens Rebelatto, CPF 867.117.688-88.

III. **alertar** à SESu para:

- a. as regras existentes para a indicação de pessoas no rol de responsáveis, cujos cargos devem estar inseridos nos incisos do caput do art. 10º da IN TCU nº 63/2010, e que devem abranger, inclusive, os substitutos, e envolver todos os períodos do respectivo exercício.
- b. a necessidade de se programar visitas aos locais de execução dos convênios, a fim de verificar se as informações registradas pelo conveniente no SICONV correspondem à realidade, utilizando, se necessário, o apoio de terceiros ou firmando parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos aos locais de execução do convênio, conforme dispõe os arts. 52, caput, 53, incisos I e II, e 54, inciso III, da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008.

IV. **determinar** à SESu que

- a. aperfeiçoe o sistema de avaliação dos cursos universitários que contemplam alunos beneficiados com o Prouni, a fim de que seja possível aferir a qualidade da totalidade dos cursos e, assim, possibilitar o cumprimento do §4º, art. 7º, da Lei nº 11.096/2005;
- b. faça constar, no parecer emitido pelo GAT, ao analisar pedidos de registro/credenciamento de fundações de apoio, os motivos pelos quais considerou atendidos, ou não, os requisitos expressos no art. 2º da Portaria Interministerial MEC/MCT nº 3.185/2004;
- c. faça constar, nas próximas contas, os indicadores de gestão que permitam aferir a efetividade, a eficácia e a eficiência do FIES quanto à efetiva conclusão da graduação pelos alunos, em cumprimento à determinação nº 2 do Acórdão 2.928/2008-1ª Câmara.

V. **determinar** à Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI/CGU) que, nas próximas contas da SESu, consigne informações a respeito do cumprimento das determinações:

- a. 1.6.3 do Acórdão 4.245/2008-1ª Câmara;
- b. 9.2.2 do Acórdão 914/2006-Plenário;
- c. 9.2 do Acórdão 2.167/2006 – Plenário.

VI. **excluir** da relação processual os seguintes servidores, uma vez que não desempenham atividades previstas no art. 10 da IN TCU nº 57/2008:

1. Vera Lúcia Monteiro De Paula (CPF 464.471.647-20);
2. Valeria Grilanda Rodrigues Paiva (CPF 480.221.791-91);



3. Jane Carla Lopes Mendonça (CPF 887.807.839-53);
4. Newton Gylney Nascimento Padilha (CPF 770.600.247-00);
5. Sandra Scherrer de Amorim Nagem Vidal (CPF 829.699.907-25);
6. César Wanderley Lima (CPF 373.636.971-91);
7. Izabela Soares Lima (CPF 016.644.151-14).

6ª SECEX, 3ª Divisão, em 16 de dezembro de 2010.

**EDUARDO FAVERO**  
AUGC – matr. 7637-6