

TC 019.497/2010-5

Tipo: tomada de contas – exercício de 2009

Unidade jurisdicionada: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC)

Responsáveis: Maria Paula Dallari Bucci (CPF 103.769.228-42); Paulo Roberto Wollinger (CPF 375.394.509-91); Maria Aparecida Azevedo Abreu (CPF 252.358.878-16); Maria Neusa de Lima Pereira (CPF 068.362.082-72); Maria Ieda Costa Diniz (CPF 177.397.052-68); Adriana Rigon Weska (CPF 346.917.231-53); Sandra Scherrer de Amorim Nagem Vidal (CPF 829.699.907-25); 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); José Rubens Rebelatto (CPF 867.117.688-68); Jeanne Liliane Marlene Michel (CPF 028.543.778-00)

Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

1. Os autos tratam da tomada de contas da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), referente ao exercício de 2009.

EXAME TÉCNICO

I. RESPONSABILIDADES

2. A revogada Instrução Normativa – TCU 57/2008, vigente no exercício em exame, estabelecia normas de organização e apresentação dos processos de contas da administração pública federal. Essa norma, em seu art. 10, designava como responsáveis pela gestão os titulares e substitutos que desempenhassem, durante o período concernente ao processo de contas, as seguintes naturezas de responsabilidade: dirigente máximo da unidade jurisdicionada que apresenta as contas ao Tribunal; membro de diretoria; e membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por atos de gestão.

3. Partindo disso, constata-se que o rol constante dos autos (peça 1, p. 8-10) não se coaduna com as diretrizes da IN – TCU 57/2008, visto que apresenta como responsáveis

agentes que desempenharam naturezas de responsabilidade distintas das discriminadas naquele normativo. Por exemplo, os servidores André Santos de Oliveira e Izabela Soares Lima foram arrolados como responsáveis, embora tenham desempenhado apenas a função de “responsável pela Conformidade de Registro de Gestão” (peça 1, p. 10).

4. Desse modo, para fins de julgamento das contas, reproduzem-se em seguida os agentes que desempenharam, no exercício de 2008, naturezas de responsabilidade compatíveis com as arroladas na IN – TCU 57/2008, e que deverão ter sua gestão referente ao exercício de 2009 apreciada por este Tribunal, depurando-se as indicações incompatíveis com a legislação:

4.1. Maria Paula Dallari Bucci (CPF 103.769.228-42), Secretária de Educação Superior, no período de 1/1/2009 a 31/12/2009;

4.2. Paulo Roberto Wollinger (CPF 375.394.509-91), Secretário de Educação Superior substituto entre 7/1/2009 e 31/12/2009 e Diretor de Regulação e Supervisão da Educação Superior entre 1/1/2009 e 31/12/2009;

4.3. Maria Aparecida Azevedo Abreu (CPF 252.358.878-16), Diretora de Regulação e Supervisão da Educação Superior substituta, entre 1/1/2009 e 22/4/2009;

4.4. Maria Neusa de Lima Pereira (CPF 068.362.082-72), Diretora de Regulação e Supervisão da Educação Superior substituta, entre 23/4/2009 e 31/12/2009;

4.5. Maria Ieda Costa Diniz (CPF 177.397.052-68), Diretora de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior entre 1/1/2009 e 25/3/2009;

4.6. Adriana Rigon Weska (CPF 346.917.231-53), Diretora de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior entre 26/3/2009 e 31/12/2009, e Diretora de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior substituta, entre 16/2/2009 e 25/3/2009;

4.7. Sandra Scherrer de Amorim Nagem Vidal (CPF 829.699.907-25), Diretora de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior substituta, entre 1/1/2009 e 15/2/2009;

4.8. Maria Fernanda Nogueira Bittencourt (CPF 602.966.901-04), Diretora de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior substituta, entre 17/8/2009 e 31/12/2009;

4.9. Paula Branco de Mello (CPF 490.076.106-00), Diretora de Políticas e Programas de Graduação, entre 27/2/2009 e 31/12/2009;

4.10. Simone Horta Andrade (CPF 010.378.676-70), Diretora de Políticas e Programas de Graduação substituta, entre 17/8/2009 e 31/12/2009;

4.11. José Rubens Rebelatto (CPF 867.117.688-68), Diretor de Hospitais Universitários Federais e Residências de Saúde, entre 1/1/2009 e 31/12/2009;

4.12. Jeanne Liliane Marlene Michel (CPF 028.543.778-00), Diretora da Diretoria de Hospitais Universitários Federais e Residências de Saúde substituta, entre 1/1/2009 e 31/12/2009.

5. Adicionalmente, considerando a inadequação das informações juntadas aos autos, cabe **dar ciência** à Sesu de que houve equívoco na elaboração do rol de responsáveis, tendo em vista a listagem de ocupantes de naturezas de responsabilidade diversas das estabelecidas no art. 10 da IN - TCU 57/2008, como as de “responsável pelo planejamento”, “responsável pela Conformidade de Registro de Gestão” e “responsável pela execução orçamentária”.

II. INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE

II.1. Estrutura e competências

6. O MEC contempla uma unidade especializada na supervisão do ensino superior desde a década de 40 do século passado. Com atribuições assemelhadas às atuais, principalmente no que se refere à política nacional de educação superior, a Sesu encontra-se incorporada à estrutura do MEC desde 1990, nos termos do art. 15 do Decreto 99.678/90.

7. Em 2009, a Sesu era constituída pelas seguintes subunidades:

7.1. Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior;

7.2. Diretoria de Políticas e Programas de Graduação;

7.3. Diretoria de Regulação e Supervisão da Educação Superior; e

7.4. Diretoria de Hospitais Universitários Federais e Residências de Saúde.

8. Acrescenta-se que, com a reestruturação do MEC promovida pelo Decreto 7.480/2011, foi criada a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, para a qual convergiram as competências concernentes a essas áreas de atuação. A criação da nova unidade resultou na supressão, na estrutura da Sesu, da diretoria correspondente às mencionadas áreas.

9. O Decreto 6.320/2007, atualmente revogado, disciplinava a estrutura regimental do Ministério da Educação no exercício de 2009. Esse decreto estabelecia, como principais competências da Sesu, as seguintes:

9.1. planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior;

9.2. propor políticas de expansão e de supervisão da educação superior, em consonância com o Plano Nacional de Educação;

9.3. articular-se com outros órgãos governamentais e não governamentais visando à melhoria da educação superior;

9.4. zelar pelo cumprimento da legislação educacional no âmbito da educação superior;

9.5. subsidiar a formulação da política de oferta de financiamento e de apoio ao estudante do ensino superior gratuito e não gratuito, e supervisionar os programas voltados àquelas finalidades;

9.6. estabelecer políticas de gestão para os hospitais vinculados às instituições federais de ensino superior.

10. No tocante à competência relacionada à política de financiamento ao estudante do ensino superior, a Portaria Normativa – MEC 2/2008 atribuiu à Sesu as funções de coordenação, supervisão e acompanhamento dos procedimentos operacionais relativos ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério. Ressalta-se que, com a promulgação da Lei 12.513/ 2011, o Fies passou a se chamar Fundo de Financiamento Estudantil.

11. Além disso, a Sesu foi designada pelo Decreto 5.493/2005 como unidade responsável pelo Programa Universidade para Todos (Prouni), destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior.

III. DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

12. Nos exercícios de 2007, 2008 e 2009, verificou-se a seguinte execução orçamentária e financeira por parte da Sesu:

Valores em R\$ 1,00

	2007	2008	2009
Orçamento autorizado (descentralizações recebidas)	1.114.502.543,43	863.284.808,18	3.481.219.827,89
Descentralizações concedidas	1.009.312.658,89	759.344.535,46	3.463.034.112,74
Saldo orçamentário da unidade	105.189.884,54	103.940.272,72	18.185.715,15
Despesas empenhadas	94.080.079,46	63.245.707,60	18.111.371,80
Despesas liquidadas do exercício	94.080.079,46	21.169.553,30	17.349.091,36
Pagamento de despesas do exercício	17.435.387,71	21.162.501,69	17.325.521,97
Inscrição de restos a pagar não processados	-	42.076.154,30	762.280,44
Pagamento de restos a pagar anteriores	16.498.155,28	73.344.915,46	19.597.677,73

Fonte: SIAFI Gerencial e SIGA Brasil

13. Inicialmente, registra-se que a Sesu não recebe recursos diretamente do Orçamento Geral da União. Seus créditos são oriundos de provisões efetuadas pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do MEC, em correspondência com a previsão orçamentária dos programas e ações sob sua responsabilidade.

14. A tabela evidencia que os créditos orçamentários transferidos à Sesu são utilizados principalmente para realização de destaques em favor de outros órgãos e entidades, sobretudo, instituições federais de ensino superior (Ifes). Em 2009, o aumento do montante orçamentário consignado à Sesu (quase quatro vezes mais que em 2008) deveu-se, em sua maior parte, à ampliação dos valores destinados ao Fies (destaques concedidos no valor de R\$ 2,58 bilhões).

15. Como resultado do referido volume de descentralizações, a execução direta de despesas pela Sesu é baixa em relação ao total consignado à unidade. No exercício de 2009, em sua maioria, a execução direta correspondeu a despesas administrativas da Secretaria, como pagamento de passagens e diárias, embora se verifiquem também pagamentos de bolsa permanência a beneficiários do Prouni e transferências referentes a convênios.

16. No que se refere à renúncia tributária, a Sesu é responsável, como já mencionado, pela gestão do Prouni, programa baseado na concessão de bolsas de estudo ofertadas por instituições privadas de ensino superior, que recebem em contrapartida a isenção de tributos federais (Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social – Cofins e Contribuição para o Programa de Integração Social – PIS).

17. Nos exercícios de 2007 a 2009, o Prouni apresentou os seguintes números, em milhões de reais:

2007	2008	2009
126,0	325,8	530,6

Fontes: Relatório de Auditoria Operacional – Prouni e Fies (disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/educacao/Relat%C3%B3rio%20de%20auditoria_Prouni.pdf) e apresentação da Receita Federal (disponível em [http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/Eventos/IIWorkShopGastosTributarios/Prouni_Simone_Horta_\(MEC\).ppt](http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/Eventos/IIWorkShopGastosTributarios/Prouni_Simone_Horta_(MEC).ppt))

18. Consoante indica a tabela, as renúncias fiscais relativas ao Prouni, instituído em 2004, ampliaram-se significativamente nos exercícios evidenciados, com variação superior a 150% entre 2007 e 2008 e superior a 60% entre 2008 e 2009. No exercício em exame, o valor renunciado, de R\$ 530,6 milhões, correspondeu a aproximadamente 4,1% do orçamento previsto para a subfunção Ensino Superior (R\$ 12,8 bilhões).

19. Para 2012, a previsão de renúncia fiscal do Prouni é de R\$ 733,9 milhões, segundo o Demonstrativo de Gastos Tributários da Receita Federal, o que corresponde a aproximadamente 3,4% do orçamento previsto para a subfunção Ensino Superior no exercício (R\$ 21,6 bilhões).

IV. PRINCIPAIS PROGRAMAS E AÇÕES

20. O único programa constante do Plano Plurianual 2008-2011 sob a responsabilidade da Sesu era o “Brasil Universitário”, código 1073, composto de diversos projetos de ampliação, expansão e modernização de 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.

21. No exercício de 2009, foram autorizados R\$ 19,5 bilhões para execução do Brasil Universitário. O Relatório de Gestão da Sesu traz destaques sobre o desempenho das ações pertencentes a esse programa (peça 1, p. 21-79 e peça 2, p. 2).

22. Das ações integrantes do programa Brasil Universitário, destacam-se:

22.1. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni – Ação 8282), cujos objetivos residiam na elevação da relação aluno professor, no aumento no número de matrículas na graduação e na redução do custo por aluno de graduação;

22.2. Concessão de Financiamento Estudantil do Ensino Superior não Gratuito (Fies – Ação 0579), fundamentada no repasse de títulos do Tesouro às instituições privadas de ensino superior em contrapartida à manutenção dos estudantes financiados;

22.3. Programa Universidade para Todos (Prouni), já referido, ação não orçamentária baseada na concessão de bolsas de estudo em instituições privadas de ensino superior;

22.4. Complementação para o Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Ação 8551), fundamentada no repasse de auxílio financeiro para manutenção das instituições apoiadas;

22.5. Apoio a Entidades de Ensino Superior não Federais (Ação 0048), destinada a apoiar instituições não integrantes da administração federal, por meio de emendas parlamentares;

22.6. Assistência ao Estudante do Ensino de Graduação (Ação 4002), referente ao fornecimento de alimentação, atendimento médico/odontológico, alojamento, transporte e outras iniciativas de assistência social a estudantes de graduação;

22.7. Complementação para o Funcionamento dos Hospitais de Ensino (Ação 6379), relativa ao apoio ao funcionamento dos hospitais universitários federais e à manutenção de suas funções de ensino, pesquisa e assistência.

V. PROCESSOS CONEXOS

V.1. Contas anteriores

23. As contas da Sesu referentes ao exercício de 2008 (TC 015.204/2009-0) foram apreciadas pelo Acórdão 1.829/2011-TCU-1ª Câmara, que considerou regular com ressalvas a gestão dos responsáveis Maria Paula Dallari Bucci, Maria Ieda Costa Diniz e Ronaldo Mota (as duas primeiras também responsáveis nestas contas) e regular a gestão dos demais agentes.

24. Além disso, no mesmo acórdão, foram expedidas determinações à unidade, no sentido de: aperfeiçoar o sistema de avaliação de cursos universitários que contemplam alunos beneficiados pelo Prouni, para possibilitar a aferição da qualidade da totalidade dos cursos; fazer constar dos pareceres emitidos pelo Grupo de Apoio Técnico os motivos concernentes ao atendimento, ou não, dos requisitos para registro/credenciamento de fundações de apoio; e

de discriminar, nas contas seguintes, os indicadores de gestão que permitam aferir a efetividade, a eficácia e a eficiência do FIES quanto à efetiva conclusão da graduação pelos alunos.

25. Tendo sido o Acórdão 1.829/2011 prolatado na sessão extraordinária da 1ª Câmara de 29/3/2011, o atendimento das determinações à Sesu, reproduzidas acima, deve ser observado nas contas desse exercício, autuadas sob o TC 035.740/2012-4. Nesse TC, verificam-se informações sobre as providências tomadas pela unidade em resposta às aludidas determinações (peça 3, p. 225-229), cujo efetivo atendimento deverá ser avaliado por ocasião da instrução desse processo.

VI. DETERMINAÇÕES EXARADAS NO EXERCÍCIO

VI.1. Acórdão 816/2009–TCU-Plenário

26. O Acórdão 816/2009 apreciou relatório de auditoria operacional, realizada pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog/TCU, sobre as ações governamentais voltadas ao acesso e permanência da população economicamente mais vulnerável ao ensino superior, realizadas por intermédio do ProUni e do Fies.

27. Nesse *decisum*, foram expedidas cinco determinações à Sesu, reproduzidas em seguida, além de recomendações. A Secretaria encaminhou, juntamente com o processo de contas, informações sobre o atendimento a esses itens (peça 2, p. 50-64), como discriminado abaixo.

28. Determinações dos itens 9.1 e 9.2.2:

9.1. Determinar ao Ministério da Educação que implemente mecanismos de controle impeditivos do acesso e da permanência de beneficiários do ProUni e/ou do Fies que refogem aos critérios de elegibilidade especificados nas respectivas legislações;

9.2. Determinar à Secretaria de Educação Superior-SESu/MEC a adoção das seguintes medidas: (...)

9.2.2. verificar a elegibilidade ao programa dos beneficiários do ProUni constantes na relação elaborada pela equipe de auditoria que apresentam indícios de não pertencerem ao público alvo do programa;

29. A Sesu informou ter sido posto em operação o “Módulo de Supervisão de Bolsistas do Prouni” no sistema informatizado do programa (Sisprouni), em 15/6/2009. Esse módulo possibilita aos coordenadores e representantes do Prouni, em cada instituição de ensino participante do programa, verificar a existência de possíveis irregularidades quanto aos bolsistas, a partir do cruzamento de dados oriundos da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), da Plataforma Integrada para Gestão das Universidades Federais (Pingifes) e de bases relativas a universidades estaduais.

30. Como efeito da utilização do referido módulo, entre junho e setembro de 2009 teriam sido identificados 5.521 bolsistas favorecidos com indícios de irregularidades, que levou ao encerramento de 1.766 bolsas (peça 2, p. 50).

31. No relatório de monitoramento do Acórdão 816/2009, também empreendido pela Seprog, e apreciado pelo Acórdão 637/2012-TCU-Plenário, a equipe concluiu pelo cumprimento efetivo da determinação constante do item 9.2.2, e opinou que a relativa ao item 9.1 poderia ser considerada “em cumprimento”, visto existirem medidas em implementação para aperfeiçoar os mecanismos de controle concernentes ao combate ao acesso de beneficiários não elegíveis.

32. Tendo em vista, ainda, que o Acórdão 637/2012 autorizou a Seprog a continuar o monitoramento das determinações do Acórdão 816/2009, podem ser consideradas superadas, para fins de julgamento das presentes contas, as questões relativas aos itens 9.1 e 9.2.2 supra.

33. Determinação do item 9.2.1:

9.2.1. instituir rotina de fiscalização *in loco* nas instituições de ensino superior com o objetivo de verificar a aderência das informações por elas prestadas em relação ao ProUni;

34. A respeito desse item, a Sesu informou sobre a elaboração de instrumento de fiscalização *in loco* e a definição de critérios para seleção das instituições de ensino superior a serem verificadas.

35. No já referido monitoramento realizado pela Seprog, a equipe asseverou que a rotina de fiscalizações *in loco* carecia de aperfeiçoamentos, pelo fato de a titularidade de sua execução não estar consolidada e pelo reduzido número de fiscalizações realizadas anualmente. Desse modo, a determinação 9.2.1 foi considerada “em cumprimento”.

36. Novamente, em vista da previsão de continuidade do monitoramento das determinações do Acórdão 816/2009 pela Seprog, considera-se superada a presente questão para efeito de julgamento das presentes contas.

37. Determinação do item 9.2.3:

9.2.3. implementar mecanismos que busquem garantir o preenchimento total das vagas ofertadas no ProUni pelas IES, com o objetivo de maximizar os benefícios obtidos pela sociedade com a renúncia fiscal;

38. Quanto a esse item, a Sesu relatou a alteração do processo de seleção de bolsistas, com a possibilidade de o candidato à bolsa escolher, durante a inscrição, cinco opções de instituições de ensino, cursos ou turnos. Além disso, em caso de não ser selecionado, o candidato pode se inscrever na segunda etapa do processo, concorrendo às bolsas não concedidas.

39. Analisando esse ponto, a Seprog, em seu monitoramento, considerou cumprida a determinação, diante da série de estudos e medidas adotadas pelo MEC para promover a máxima ocupação de bolsas.

40. Diante do exposto, a determinação do item 9.2.3 do Acórdão 816/2009 pode ser considerada cumprida, para efeito de julgamento das presentes contas.

41. Determinação do item 9.2.4:

9.2.4. encaminhar à Receita Federal do Brasil, a cada processo seletivo, lista das mantenedoras que aderiram ao ProUni, com os respectivos CNPJ e classificação como entidade com fins lucrativos, sem fins lucrativos não beneficentes e entidades sem fins lucrativos e beneficentes, com o objetivo de aprimorar a metodologia de estimativa de renúncia de receita para o programa e a apuração dos valores efetivos;

42. A Sesu informou que, desde o processo seletivo do segundo semestre de 2009, o MEC encaminha à Receita Federal lista das mantenedoras que aderiram ao Prouni. Essa providência foi confirmada no monitoramento da Seprog, que obteve confirmação da Receita Federal sobre o assunto (Nota Coget/Copan 071/2011, item 'f').

43. Ante o exposto, a determinação do item 9.2.4 pode ser considerada cumprida.

VI.2. Acórdão 2.813/2009 – Plenário

44. O Acórdão 2.813/2009 – TCU – Plenário apreciou relatório de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) empreendida sobre os hospitais universitários vinculados às Ifes, com o intuito de produzir diagnóstico da situação existente, avaliar coordenação e acompanhamento exercidos pelos Ministérios supervisores da área, disseminar boas práticas encontradas e oferecer aos poderes Legislativo e Executivo propostas para aperfeiçoamento da gestão administrativa e das atividades de extensão, de ensino, de pesquisa e de assistência à saúde.

45. A parte dispositiva da decisão trouxe as seguintes determinações, relativas à área de atuação da Sesu:

9.13. determinar ao MEC:

9.13.1. identificação de hospitais universitários cuja gestão de recursos financeiros é dependente da atuação de fundações de apoio e adoção de medidas, em conjunto com esses hospitais, para solucionar tais casos;

9.13.2. inclusão, nas medidas em andamento para reestruturação dos hospitais universitários, de mecanismos para solucionar e evitar dependência de fundações de apoio, em vista do disposto no acórdão TCU 2.731/2008 - Plenário;

9.13.3. reformulação da metodologia de distribuição de recursos do Programa Interministerial, de forma a: garantir utilização de parâmetros fidedignos no cálculo da pontuação; realizar cálculos estatísticos dos indicadores para cada grupo estratificado de hospital universitário (porte e tipo); considerar, no caso do Hospital de Clínicas de Porto Alegre/RS e de outros hospitais universitários que realizam atendimentos não-SUS, o total de leitos para cômputo do indicador de funcionários por leito; computar o total de funcionários em atividade no hospital, inclusive terceirizados e oriundos de outros órgãos, no índice de funcionários por leito; eliminar a ponderação efetuada por porte e perfil, de maneira a evitar as distorções constatadas e por considerar que já há ponderação no cálculo final, relativamente ao número de leitos;

9.13.4. estudo e implementação de medidas para equacionamento das dívidas dos hospitais universitários, com previsão da possibilidade de renegociação, de eventuais ações de ressarcimento e instauração de tomadas de contas especiais, após o término das auditorias determinadas neste acórdão;

9.13.5. formulação de recomendação aos hospitais universitários para avaliação da qualidade, da abrangência e da adesão à lista de medicamentos padronizados, sugerindo como indicador uma taxa de prescrição de medicamentos não-padronizados (quantidade de itens não-padronizados prescritos, dividido pela quantidade total de itens prescritos), até o limite estabelecido pelo MEC;

9.13.6. expedição de orientação aos hospitais universitários acerca da obrigatoriedade de acompanhamento permanente de residentes médicos por preceptores, conforme determina o art. 16 da Resolução CNRM 04/2003, inclusive durante os plantões;

9.13.7. expedição de orientação às instituições federais de ensino superior para que Comissões de Residência fiquem vinculadas e funcionem nas dependências dos hospitais universitários, bem como para que procedam às alterações das normas internas que se fizerem necessárias à adoção dessa medida, em face do que dispõem as Resoluções CNRM 09/81, 15/82, 01/98 e 02/2005;

9.13.8. fixação de parâmetros ideais para lotação de servidores em hospitais universitários, levando em consideração natureza, perfil e vocação do hospital, grau de complexidade e produtividade, diferentes jornadas de trabalho dos profissionais, quantitativo de leitos e respectiva taxa de ocupação, antes da adoção de qualquer medida destinada à recomposição permanente da força de trabalho;

9.13.9. expedição de orientação aos hospitais universitários para adoção de planejamento estratégico, com desdobramento para todos os setores da unidade; definindo, com auxílio dos sistemas informatizados, parâmetros mínimos de produção e de qualidade, indicadores por setor, que possam auxiliar as chefias imediatas e a alta administração na medição da produtividade e qualidade do serviço prestado, e que normatizem a periodicidade ao longo do ano em que será feita a apuração do cumprimento das metas dos planos de ação das unidades, fazendo com que a situação de cada ação seja documentada, juntamente com as medidas propostas para aquelas em que há risco de não-cumprimento, bem como para que efetuem a divulgação dos resultados alcançados como estratégia de incentivo;

9.13.10. expedição de orientação aos hospitais universitários para realização rotineira, nos principais setores, de pesquisa de satisfação de clientes internos e externos, com uso de amostra representativa e com periodicidade máxima de, no máximo, um ano;

9.13.11. estímulo aos hospitais universitários para implantação de Ouvidoria;

9.13.12. expedição de orientação aos hospitais universitários para não efetuarem pagamento de bolsas por contraprestação de serviços, sistemática considerada irregular pelo subitem 9.2.22 do acórdão TCU 2.731/2008 - Plenário;

9.14. determinar ao Ministério da Educação e ao Conselho Gestor instituído pela Portaria MEC 878/2009, elaboração, caso ainda não tenha sido feita, no prazo de 90 dias, de um plano inicial de desenvolvimento e implantação do sistema AGHU, a ser anualmente atualizado e comunicado ao órgão de coordenação dos hospitais universitários, que contenha, entre outros requisitos: definição dos hospitais em que serão implantados, no primeiro ano, os módulos do sistema, de acordo com a previsão de conclusão de cada um; equipe de TI que será responsável pela implantação em cada HU; medidas de capacitação

dessa equipe e dos usuários do sistema e definição da estratégia para reorganização dos processos de trabalho;

46. No processo que albergou a referida FOC (TC 002.024/2009-5), encontra-se despacho do Relator, Ministro Aroldo Cedraz, nos seguintes termos (peça 52 do processo):

Considerando que os desdobramentos destes autos estão sendo acompanhados por meio do processo de monitoramento constituído para verificar o cumprimento do citado julgado, acolho a sugestão da unidade técnica para arquivar o presente feito, nos termos do art. 40, inciso II, da Resolução 191/2006.

47. O processo de monitoramento referido no despacho, TC 005.718/2011-2, encontra-se a cargo da Secex-RS, unidade encarregada da coordenação dos trabalhos da FOC.

48. Verificando-se as determinações acima sujeitas a monitoramento próprio, considera-se que, para fins de julgamento das presentes contas, as questões relativas ao Acórdão 2.813/2009-TCU-Plenário podem ser consideradas superadas.

VII. EXAME DE PEÇAS CONSTITUINTES

49. Na Portaria – TCU 389/2009, que estabeleceu orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal quanto ao preenchimento dos conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2009, são pormenorizados os itens exigidos pela Decisão Normativa – TCU 100/2009, que definiu as unidades cujos responsáveis deveriam apresentar relatórios de gestão relativamente ao aludido exercício.

50. Em exame preliminar dos autos, verificou-se que a Sesu não encaminhou informações em cumprimento às exigências desses normativos, no que tange à análise crítica sobre a gestão do pagamento dos restos a pagar e sobre os convênios, acordos ou ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres.

51. Adicionalmente, na mesma Portaria 389/2009, a respeito de renúncias de receita geridas pelas unidades obrigadas a apresentar relatório de gestão, são exigidos demonstrativos referentes aos usufrutuários diretos (que deixam de recolher tributos) e aos beneficiários de renúncias de receita (que recebem recursos relativos às renúncias). Ainda nesse ponto, exige-se a declaração do gestor de que os beneficiários diretos de renúncias de receita e da respectiva contrapartida comprovaram encontrar-se em situação regular quanto aos pagamentos de tributos federais. Também nesse aspecto, a Sesu não encaminhou, de início, as informações correspondentes.

52. Diante disso, em 29/6/2012, foi realizada diligência junto à Sesu, para obtenção das referidas informações (peça 4). A unidade encaminhou respostas sobre os itens requeridos em 10/7/2012 (peça 6), em 23/8/2012 (peça 8) e em 8/10/2012 (peça 9).

53. A respeito da análise crítica sobre a gestão do pagamento dos restos a pagar, a Sesu informou que, das inscrições em 2008 e 2009 de restos a pagar, foram pagos ou cancelados 48,85% do total (a maior parte, 81,29%, de 2008). O montante que permaneceu sem pagamento tratava principalmente de convênios oriundos de emendas parlamentares, cuja liberação financeira se sujeita à autorização da Casa Civil. O saldo sem execução de restos a

pagar desses exercícios, depois de diversas prorrogações, foi cancelado, em cumprimento às disposições do art. 1º do Decreto 7.468/2011.

54. Sobre a análise relativa a convênios, acordos ou ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres, a Sesu asseverou que, no exercício de 2009, nenhum convênio foi classificado como “inadimplente”, tornando inaplicável o item da Portaria 389/2009 referente a “medidas adotadas para sanear as transferências em situação de tipo 2 – inadimplentes”.

55. A Sesu alertou ainda ter tomado duas medidas para saneamento das questões relativas aos convênios com situação “a comprovar” e “a aprovar”: a alteração dos fluxos de controle das prestações de contas, de forma que, em 2010, já não havia prestações de contas na situação “a comprovar”; e, mediante a Portaria – MEC 1.049/2011, a transferência das prestações de contas dos convênios celebrados pela Sesu, em situação “a aprovar”, para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com o fim de se realizar a análise financeira dos ajustes.

56. No tocante aos incentivos fiscais, a Sesu alegou que a renúncia relativa ao Prouni não alcança pessoas físicas, apenas jurídicas. Assim, tanto a tabela relativa a beneficiários quanto a declaração indicadas pela Portaria 389/2009 não seriam aplicáveis ao caso daquele programa. Com isso, a resposta à diligência apresentou tão somente a tabela referente aos valores usufruídos por pessoas jurídicas em razão da renúncia fiscal do Prouni, segmentados por unidade federativa (peça 8, p. 4).

57. Ante essas observações, constata-se que as respostas da Sesu à diligência empreendida por esta unidade técnica suprimiram as lacunas de informação verificadas em exame preliminar da constituição do presente processo de contas.

58. Quanto aos conteúdos específicos exigidos pela Decisão Normativa – TCU 102/2009 para constarem do processo de contas da Sesu, a CGU afirma terem sido analisados os procedimentos adotados pela unidade para atendimento de tais exigências, conforme segue:

58.1. avaliação do cumprimento do art. 2º, inc. III, da Lei 8.958/94 e da Portaria Interministerial – MEC/MCT 3.185/2004, no sentido de verificar o cumprimento dos critérios de credenciamento ou recredenciamento de fundações de apoio vinculadas às Ifes: a CGU afirmou que o Grupo de Apoio Técnico cumpriu os critérios definidos nos normativos para aprovação dos pedidos de credenciamento ou recredenciamento de fundações de apoio, conforme a documentação disponibilizada;

58.2. verificação da qualidade dos cursos que contemplam alunos beneficiados com o Prouni e instrumentos utilizados para aferir se os critérios previstos para seleção desses alunos são adotados pelas instituições de ensino superior: como informado no relatório da CGU (peça 2, p. 105-106), a Sesu adotou o instrumento de fiscalização *in loco* e definiu critérios para seleção das instituições de ensino superior a serem verificadas. Em 2009, foram fiscalizadas cinco instituições de ensino superior, no estado de São Paulo, o que resultou na elaboração de notas técnicas, assinatura de termo de compromisso com uma instituição e expedição de recomendações a outra;

58.3. 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 Acórdão 1.043/2006-TCU-Plenário (item 9.4.2): conforme disposto no relatório de gestão da Sesu (peça 2, p. 79-91), foram analisados os indicadores de gestão das Ifes, assunto analisado adiante, no item IX desta instrução;

58.4. fiscalização *in loco*, pelo concedente, dos convênios e contratos de repasses celebrados: a CGU informou que não foram identificados documentos relacionados ao controle e acompanhamento *in loco* das transferências concedidas;

58.5. 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): o controle interno pontuou que os pareceres emitidos pela Sesu decorrem apenas da “análise de sistemas”, tendo em vista a ausência de fiscalizações presenciais;

58.6. tempestividade na análise de prestação de contas e instauração de tomadas de contas especiais: em 26/3/2010, a Sesu repassou ao FNDE 126 processos de prestação de contas para emissão de parecer financeiro, com prazo já expirado, ao passo que outros 204 processos permaneceram sob responsabilidade da Secretaria para elaboração do parecer técnico.

59. Dessa forma, em observância às disposições da Decisão Normativa – TCU 100/2009, Anexo II; da Decisão Normativa – TCU 102/2009, art. 2º; e da Instrução Normativa – TCU 57/2008, art. 13, aplicáveis ao exercício de 2009, que discriminam os itens que deveriam integrar relatórios de gestão e processos de tomada e prestação de contas relativamente ao exercício de 2009, bem como a partir da declaração do órgão de controle interno (peça 1, p. 7), verificam-se presentes os elementos requeridos para composição do processo de contas da Sesu/MEC.

VIII. INFORMAÇÕES E CONSTATAÇÕES DO CONTROLE INTERNO

VIII.1. Avaliação de desempenho

60. Em seu Relatório de Auditoria de Gestão 243957 (peça 2, p. 97-119), a Controladoria-Geral da União (CGU) reforça as informações colacionadas no item III desta instrução, a respeito do desempenho orçamentário-financeiro apresentado pela Sesu em 2009. Destaca que o saldo orçamentário da unidade, executado diretamente, diz respeito a quatro ações orçamentárias: Concessão de Bolsa de Permanência no Ensino Superior (Ação 0A12), Treinamento Especial para Alunos de Graduação de Entidades de Ensino Superior (Ação 4413) e Credenciamento dos Cursos de Graduação e de Instituições Públicas e Privadas de Ensino Superior (Ação 6344), relacionadas ao programa Brasil Universitário; e Gerenciamento das Políticas do Ensino Superior (Ação 4083), pertencente ao programa Gestão da Política de Educação (código 1067).

61. Segundo a CGU, a Sesu não exerce controle sobre a execução e o alcance das metas da mencionada ação de gerenciamento, em razão de esta ter sido implantada a partir de

emenda parlamentar e depender de demandas apresentadas por outros entes. Além disso, trata-se de uma ação sem previsão de meta física, o que desfavorece a mensuração da eficácia de sua execução.

62. Quanto à avaliação dos indicadores de gestão, a CGU analisou o desempenho do Prouni e da ação Concessão de Bolsa de Permanência no Ensino Superior. Quanto à dimensão da eficiência, o controle interno aduziu que, diante dos números envolvidos na execução dessas ações à época (1.400 instituições participantes, 4.200 beneficiários de bolsas permanência e 596 mil bolsas de estudo), o custo operacional mostrava-se bastante reduzido, representando execução com algo grau de eficiência.

63. A respeito da eficácia, a CGU afirmou que o Prouni vem “superando as metas de oferta de bolsas previstas inicialmente” e que a ação relativa à bolsa permanência vem sendo atingida quase em sua totalidade.

64. Quanto à efetividade dessas ações, o controle interno reproduziu a anotação da Sesu, que as considerou “efetivas” em razão de os índices de cumprimento das metas físicas promoverem o alcance do objetivo de promover o acesso e a permanência de estudantes egressos de escolas públicas, com renda *per capita* inferior a três salários mínimos, no ensino superior.

VIII.2. Análise de conformidade

65. Quanto à avaliação da situação de transferências voluntárias do exercício, da regularidade de processos licitatórios e da gestão de recursos humanos, a CGU assinalou não serem aplicáveis às contas de 2009, visto que a Sesu não firmou convênios nesse ano, não realizou licitações e a gestão de recursos humanos do MEC centraliza va-se na Subsecretaria de Assuntos Administrativos, de modo que não se fazem necessárias análises adicionais sobre esses pontos.

66. A partir dos exames realizados pelo controle interno, o Certificado de Auditoria 243957 (peça 2, p. 120-121) listou três constatações, relacionadas a transferências voluntárias celebradas pela unidade, que teriam impacto sobre a gestão da Secretaria. Essas constatações, examinadas adiante, careceriam de atuação e acompanhamento, mas não teriam decorrido de condutas dos agentes ocupantes de naturezas de responsabilidade sujeitas a julgamento das contas.

67. Em vista disso, o Certificado de Auditoria propôs o julgamento das contas de 2009 dos responsáveis da Sesu pela regularidade. O Parecer do Dirigente de Controle Interno (peça 2, p. 122-123) acolheu as conclusões do referido certificado.

68. Nos itens seguintes, são examinadas as constatações indicadas pelo controle interno em seu relatório e destacadas no Certificado de Auditoria.

VIII.3. Constatação 2.1.1.1 (ausência de procedimento adequado de controle e acompanhamento das transferências concedidas e falta de designação de servidor responsável por sua execução em cinco transferências voluntárias) – peça 2, p. 114-116

VIII.3.1. Histórico

69. A CGU informa ter analisado a totalidade dos instrumentos de transferência voluntária firmados pela Sesu que se encontravam em execução no exercício de 2009, os quais perfizeram o total de R\$ 812.677,16. Nos processos relativos a esses ajustes, não foram identificados documentos que comprovassem o controle e o acompanhamento *in loco* das transferências, nem a designação de servidor responsável pela fiscalização, exigências dos art. 23 e 24 da Instrução Normativa – STN 01/97.

70. Em resposta à constatação, a Sesu informou que o acompanhamento da execução de obras no módulo “Monitoramento de Obras” no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec) dá-se com a utilização da funcionalidade “Vistoria”, na qual se contrapõem o cronograma físico-financeiro com as medições de andamento da obra.

71. Ainda segundo a Sesu, a atualização das informações é competência de cada Ifes conveniente; no caso de instituições não federais e privadas, a fiscalização e o acompanhamento da execução do objeto dão-se mediante relatórios de acompanhamento parcial.

72. Em análise às considerações da Sesu, a CGU apontou o descumprimento da disposição do art. 23 da IN – STN 01/97, segundo a qual deve o órgão concedente exercer a função gerencial fiscalizadora sobre as transferências voluntárias. Além disso, o controle interno destacou a ausência de delegação de competência para acompanhamento da execução dos convênios.

73. Diante disso, a CGU recomendou à Sesu designar formalmente servidores para acompanhar a execução dos objetos pactuados e estabelecer rotina de acompanhamento junto aos convenientes.

74. Vale registrar, por fim, que, no Relatório de Auditoria de Gestão 201109014, referente à gestão do exercício de 2010, a CGU considerou “atendidas” as recomendações referentes à constatação em comentário (TC 026.642/2011-5, peça 7, p. 13).

VIII.3.2. Análise

75. A IN – STN 01/97 atribui aos gestores o exercício da função gerencial fiscalizadora sobre a execução das transferências voluntárias sob sua responsabilidade, embora não exija expressamente a realização de fiscalizações *in loco* e a designação de “fiscal de convênio”. Todavia, a adoção de tais medidas é altamente recomendável, tendo em vista a elevação da qualidade do acompanhamento e da fiscalização.

76. No caso em tela, considerando não ter havido descumprimento do normativo aplicável; a ausência de indicação de outras irregularidades nos convênios analisados; o fato de a constatação ter sido registrada pela CGU como “atendida”, nas contas posteriores da Sesu; e o pequeno número de transferências envolvidas (cinco), faz-se suficiente a consignação da falha pelo controle interno, sem intervenção deste Tribunal sobre o assunto.

VIII.4. Constatação 2.1.1.2 (ausência de acompanhamento dos prazos de apresentação das prestações de contas das transferências concedidas, existindo, no SIAFI, registros

correspondentes a transferências classificadas na situação “a comprovar” com vigência expirada) – peça 2, p. 116-117)

VIII.4.1. Histórico

77. Em pesquisa realizada no SIAFI, a CGU verificou a existência de dez convênios na situação “a comprovar”, no total de R\$ 10.262.276, 25, com prazo para prestação de contas expirado. Além disso, os convênios não se encontravam inscritos em “inadimplência efetiva”, apesar da expiração do prazo.

78. Diante da apresentação, pela Sesu, das correspondências encaminhadas aos concedentes, exigindo a apresentação da prestação de contas, o controle interno constatou que os ofícios haviam sido enviados intempestivamente.

79. Com isso, a CGU recomendou à Sesu a implantação de controles de prazo e de registros no SIAFI relativamente à não apresentação das prestações de contas pelos convenientes.

80. No já referido Relatório 201109014, sobre a gestão de 2010, a CGU registrou que as recomendações sobre a constatação em tela encontravam-se “pendentes de atendimento”, mas sem impacto na gestão (TC 026.642/2011-5, peça 7, p. 14).

VIII.4.2. Análise

81. Em pesquisa ao SIAFI, verifica-se que, dos dez convênios listados pela CGU, atualmente nove encontram-se registrados como adimplentes, na situação “a aprovar”, e um encontra-se adimplente com análise concluída.

82. Além disso, constatou-se que persistem dez outros convênios celebrados pela Sesu na situação “a comprovar” no SIAFI, mas todos ainda com prazo de execução vigente.

83. Desse modo, considerando os apontamentos da CGU e os registros examinados no SIAFI, considera-se que a presente constatação encontra-se superada, não sendo necessária atuação do TCU sobre esse ponto.

VIII.5. Constatação 2.1.1.3 (ausência de análise, nos prazos previstos em normativo, das prestações de contas de transferências concedidas, existindo, no SIAFI, 371 registros correspondentes a transferências classificadas na situação “a aprovar” com mais de 60 dias de recebimento de sua respectiva prestação de contas) – peça 2, p. 117-119

VIII.5.1. Histórico

84. A CGU constatou a existência de 371 convênios na situação “a aprovar” com mais de sessenta dias do recebimento da prestação de contas, em descumprimento aos prazos dispostos no art. 31 da IN – STN 01/97.

85. Em suas justificativas quanto à constatação, a Sesu destacou a edição da Portaria – MEC 1.034/2009, que delegou ao FNDE a competência para analisar e aprovar as prestações de contas de convênios firmados pela Sesu com instituições de ensino superior que observassem as seguintes condições: formalização até 31/12/2009; vigência expirada; situação “a aprovar”; e não enquadramento nas condições do art. 1º da Portaria

Interministerial – MP/MF/CGU 24/2008 (prazo de vigência até 25/7/2002, valor de até R\$ 100.000,00 e prestação de contas apresentada até 31/7/2007).

86. Posteriormente, a CGU verificou que todos os processos de transferências voluntárias encaminhados ao FNDE encontravam-se com prazos expirados para emissão de parecer financeiro. Com isso, recomendou-se à Sesu a emissão tempestiva do parecer técnico sobre os convênios celebrados, permitindo ao FNDE a análise financeira dentro do prazo fixado na legislação, de sessenta dias contados do recebimento da prestação de contas.

87. Também a respeito dessa constatação, a CGU indicou, nas contas de 2010, pendência quanto ao atendimento, mas sem impacto na gestão (TC 026.642/2011-5, peça 7, p. 14).

VIII.5.2. Análise

88. Em consulta ao SIAFI, verificou-se haver atualmente 399 convênios celebrados pela Sesu e registrados na situação “a aprovar”, alguns com prazo para emissão dos pareceres técnico e financeiro expirado há quase dez anos, bem como outros ainda no prazo da elaboração desses pareceres.

89. Entretanto, pela consulta ao SIAFI, não é possível distinguir os convênios que já tiveram parecer técnico emitido e que estão sob responsabilidade do FNDE, nos termos da Portaria – MEC 1.034/2009, nem os que ainda carecem da análise técnica da Sesu.

90. Adicionalmente, o estoque de quase quatrocentos convênios a serem analisados demanda intervenção específica da unidade, visando a sua redução, ante os riscos relacionados ao aumento do lapso entre possíveis falhas ocorridas no âmbito desses ajustes e as eventuais medidas destinadas a sua correção.

91. Desse modo, propõe-se **determinar** à Sesu que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, demonstrativo concernente à análise do estoque de convênios celebrados pela unidade, registrados na situação “a aprovar” no SIAFI, contendo os seguintes pontos:

91.1. listagem de convênios com parecer técnico já elaborado, encaminhados ao FNDE;

91.2. listagem de convênios com parecer técnico elaborado, ainda sob poder da Sesu;

91.3. listagem de convênios sem parecer técnico elaborado;

91.4. 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.

92. Vale ressaltar que a omissão quanto à análise das prestações de contas de convênios reflete descumprimento do art. 31 da IN – STN 01/97. Entretanto, considerando que, conforme atestado pela CGU (peça 2, p. 121), a constatação em comentário não pôde ser vinculada à conduta de responsáveis pela Sesu, listados no item 4 desta instrução, não se verificam as condições para converter a presente falha em ressalva às contas de determinado agente.

IX. OUTRAS INFORMAÇÕES

IX.I. Indicadores de gestão das Ifes

93. Conforme o item 9.4.2 do Acórdão 1.043/2006-TCU-Plenário, expediu-se recomendação à Sesu no sentido de incluir, em seu relatório anual de gestão, apreciação sobre os seguintes componentes e indicadores de gestão:

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;

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);

94. Acatando a referida recomendação em relação ao exercício de 2009, a Sesu encaminhou, como parte do relatório de gestão, apreciação crítica sobre a evolução dos indicadores de gestão das Ifes (peça 2, p. 79-91), além da análise no âmbito do programa Brasil Universitário (peça 1, p. 29-30).

95. Nesse âmbito, inicialmente, a Sesu ressalva a possibilidade de universidades implantadas há pouco tempo apresentarem valores discrepantes da média quanto aos indicadores, em razão da ausência de séries históricas de dados.

96. A Secretaria destaca também a baixa variação dos indicadores na comparação entre instituições com hospitais universitários em sua estrutura e aquelas que não dispõem dessas unidades, confirmando tendência observada nos anos anteriores.

97. A respeito do indicador “Conceito Capes”, a Sesu enfatiza a “melhoria continuada” nos níveis de qualidade dos cursos de pós-graduação, como resultado do aperfeiçoamento das condições físicas dos laboratórios, da capacitação de pessoal, da ampliação das formas de acesso a livros e periódicos e da expansão da publicação das pesquisas realizadas. Ainda nessa esteira, o indicador “Índice de Qualificação do Corpo Docente”, segundo a Sesu, reflete a evolução da qualificação do quadro docente das Ifes, com predominância de mestres e doutores, tendo em vista o esforço das universidades em capacitar e contratar profissionais capacitados.

98. Ainda quanto a esse tema, o Acórdão 1.043/2006 determinou à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que incluísse, a partir de 2007, tópico específico nas Contas do Governo a respeito da análise setorial do desempenho das Ifes no tocante aos indicadores disciplinados naquele *decisum*.

99. No relatório sobre as Contas do Governo de 2009, a Semag pontua ter havido “diminuição da heterogeneidade entre as instituições”, notadamente no que concerne à quantidade de funcionários por professores, ao grau de envolvimento com a pós-graduação e à quantidade de alunos em tempo integral por funcionários nas Ifes sem hospital.

100. Por outro lado, na comparação entre as diferentes regiões do país, persistia “significativa disparidade” em relação aos indicadores “grau de envolvimento com a pós-graduação”, “Conceito Capes”, “índice de qualificação do corpo docente” e “taxa de sucesso na graduação”. A região Norte continuava apresentando índices menores que os das demais, ao passo que as regiões Nordeste e Centro-Oeste encontravam-se em posições intermediárias, com indicadores em médias inferiores à média nacional.

101. Verificado o acolhimento, pela Sesu, à recomendação de elaborar apreciação crítica no relatório anual de gestão sobre os componentes e indicadores das Ifes, nos termos do item 9.4.2 do Acórdão 1.043/2006, bem como a análise empreendida pela Semag no relatório das Contas do Governo de 2009, consideram-se suficientes os registros sobre o tema constantes do presente processo, no sentido de manter série histórica de acompanhamento dos referidos componentes e indicadores.

IX.II. Ofício 534/2012 – TCU/SECEX-MS

102. Encontra-se acostada à peça 7 dos autos comunicação proveniente da Secretaria de Controle Externo no Mato Grosso do Sul, relativa ao TC 020.065/2010-8, que tratou da prestação de contas da Fundação Universidade Federal da Grande Dourados do exercício de 2009.

103. O ofício traz a conhecimento desta unidade técnica a medida prevista no item 1.6.2 do Acórdão 4.488/2012-TCU-2ª Câmara, *in verbis*:

1.6.2. Determinar o encaminhamento à 6ª Secex do excerto do Relatório de Auditoria 243935, elaborado pela CGU/MS (peça 7 da instrução da unidade técnica), a fim de que

avaliar, se julgar oportuno e conveniente, as críticas ali tecidas pelo Controle Interno à utilidade e mensurabilidade dos indicadores de gestão criados pela Decisão/TCU 408/2002-Plenário.

104. O Relatório de Auditoria 243935 da CGU, no trecho que aborda os indicadores de gestão da UFGD (peça 7, p. 25-27), levanta as seguintes críticas concernentes ao tema, no tocante à gestão do Hospital Universitário:

104.1. os indicadores referentes às atividades do Hospital Universitário seriam apenas “mera consolidação de dados primários realizada com fins de verificar a situação do atendimento de metas físicas previstas no Plano Operativo”, dados esses que indicariam baixa realização física e que não permitiriam mensurar objetivamente as causas do não atingimento das metas;

104.2. não teriam sido obtidas informações que apontassem de forma objetiva as causas do baixo desempenho verificado a partir dos indicadores;

104.3. a utilização dos indicadores não permitiria medir a adequação dos recursos utilizados, impossibilitando concluir se as deficiências notadas decorreriam da falta de recursos ou da ineficiência de sua utilização;

104.4. os indicadores analisados não permitiriam identificar as causas da baixa realização física em relação à meta estabelecida, nem possibilitariam tomada de decisão que contribuísse para resolver o problema.

105. Não obstante a pertinência das críticas tecidas pela CGU aos indicadores do Hospital Universitário da UFGD, não cabe ampliar, na presente oportunidade, essa avaliação para o panorama dos indicadores das Ifes como um todo. Nesse sentido, o Voto condutor da Decisão 408/2002-TCU-Plenário, que instituiu os multicitados indicadores, apresentou o seguinte trecho:

(...) é preciso que qualquer tipo de comparação entre o desempenho das instituições seja precedido de cautela. O trabalho de consolidação feito pela 6ª SECEX teve esse cuidado nas análises procedidas ao longo do relatório. Além disso, a unidade técnica chama a atenção para algumas das limitações dos indicadores, entre elas o fato de não retratarem a qualidade das atividades de ensino e pesquisa - com exceção do Conceito CAPES - e não poderem espelhar a situação individual dos diversos cursos e das pesquisas desenvolvidas no âmbito de cada universidade.

Porém essas dificuldades são inerentes às análises que envolvem dados e informações em nível de agregação mais elevado, como é o caso das tratadas no presente estudo. Certamente que qualquer avaliação mais aprofundada sobre as razões que levam uma instituição de ensino a apresentar resultados muito destoantes daqueles obtidos para instituições similares quanto aos mesmos indicadores ou outros parâmetros comuns requererá que o pesquisador estude a situação individual da instituição para verificar os motivos das discrepâncias verificadas. Isto não retira a importância das informações retratadas nos indicadores. Feita com a devida cautela, a comparação torna-se útil porque permite, justamente pelo nível de agregação, uma visão mais abrangente da situação das

Instituições Federais de Ensino Superior quanto aos quesitos que estejam em consideração.

106. Dessa forma, verifica-se que a aplicabilidade dos indicadores de desempenho estabelecidos pela Decisão 408/2002 reside em análises de nível mais agregado, de forma que a obtenção de conhecimento mais profundo sobre o desempenho de determinada instituição depende de investigação específica. Esses indicadores apresentam maior utilidade quando da comparação entre diferentes entidades, permitindo, posteriormente, a realização de análises mais detalhadas.

107. Tendo em vista que o aludido Relatório de Auditoria 243935 da CGU traz análise sobre indicadores de gestão apenas no âmbito da Universidade Federal da Grande Dourados, considera-se desnecessário, para fins de julgamento das presentes contas, pronunciamento relativo ao caso.

CONCLUSÃO

108. Os presentes autos tratam das contas da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação concernentes ao exercício de 2009.

109. No exame preliminar dos autos, verificou-se a ausência de documentos exigidos pelas normas do TCU que disciplinam a apresentação de processos de contas correspondentes ao exercício de 2009, o que foi suprido com a realização de diligência à unidade.

110. Superado esse aspecto, não se verificaram pontos que carecessem de aprofundamento ou esclarecimentos, dispensando a realização de outras diligências ou audiências.

111. Não obstante, verificado significativo estoque de convênios celebrados pela Sesu registrados na situação “a aprovar” no SIAFI, propõe-se **determinar** à unidade que encaminhe demonstrativo com cronograma de análise dos referidos ajustes, com o intuito de reduzir o número de análises técnicas pendentes.

112. Desse modo, com a presente instrução, sujeita-se o processo a análise de mérito, propondo-se o julgamento pela regularidade das contas dos responsáveis pela Sesu no tocante ao exercício de 2009.

BENEFÍCIOS DO CONTROLE

113. Em cumprimento à sistemática estabelecida pela Portaria – TCU 82/2012, informa-se que os benefícios de controle decorrentes da apreciação do presente processo classificam-se como “diretos”, relacionados à “correção de irregularidades ou impropriedades” e ao “incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública”.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

114. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

114.1. 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 2009, expedindo-lhes quitação plena:

- 114.1.1. Maria Paula Dallari Bucci (CPF 103.769.228-42);
- 114.1.2. Paulo Roberto Wollinger (CPF 375.394.509-91);
- 114.1.3. Maria Aparecida Azevedo Abreu (CPF 252.358.878-16);
- 114.1.4. Maria Neusa de Lima Pereira (CPF 068.362.082-72);
- 114.1.5. Maria Ieda Costa Diniz (CPF 177.397.052-68);
- 114.1.6. Adriana Rigon Weska (CPF 346.917.231-53);
- 114.1.7. Sandra Scherrer de Amorim Nagem Vidal (CPF 829.699.907-25);
- 114.1.8. Maria Fernanda Nogueira Bittencourt (CPF 602.966.901-04);
- 114.1.9. Paula Branco de Mello (CPF 490.076.106-00);
- 114.1.10. Simone Horta Andrade (CPF 010.378.676-70);
- 114.1.11. José Rubens Rebelatto (CPF 867.117.688-68);
- 114.1.12. Jeanne Liliane Marlene Michel (CPF 028.543.778-00);

114.2. **dar ciência** à Sesu de que houve equívoco na elaboração do rol de responsáveis relativo às contas ordinárias do exercício de 2009, tendo em vista a listagem de ocupantes de naturezas de responsabilidade diversas das estabelecidas no art. 10 da IN - TCU 57/2008, vigente à época, como as de “responsável pelo planejamento”, “responsável pela Conformidade de Registro de Gestão” e “responsável pela execução orçamentária” (item 5);

114.3. **determinar** à Sesu que encaminhe a este Tribunal, no prazo de **30 (trinta) dias**, demonstrativo concernente à análise do estoque de convênios celebrados pela unidade, registrados na situação “a aprovar” no SIAFI, contendo os seguintes pontos (item 91):

- 114.3.1. listagem de convênios com parecer técnico já elaborado, encaminhados ao FNDE;
- 114.3.2. listagem de convênios com parecer técnico elaborado, ainda sob poder da Sesu;
- 114.3.3. listagem de convênios sem parecer técnico elaborado;
- 114.3.4. 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.

6ª SECEX, 3ª Diretoria Técnica, em 23/11/2012.

(assinado eletronicamente)



GRACIANO ROCHA MENDES

AUFC – matrícula 8169-8